Sistemas de Cualificaciones

PUENTES PARA EL APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE

OCDE

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

La OCDE es un foro único en su género, en cuyo seno los gobiernos de treinta países democráticos colaboran para responder a los desafíos económicos, sociales y ambientales que trae consigo la globalización. Asimismo, la OCDE dirige proyectos destinados a analizar determinadas evoluciones emergentes y nuevos problemas como el gobierno empresarial, la economía de la información o los retos que implica el envejecimiento demográfico, y apoya a los gobiernos para su resolución. La Organización se ofrece como marco que permite a los diversos gobiernos comparar experiencias políticas, estudiar posibles respuestas a problemas comunes, detectar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales o internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia. Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas también participa en las labores de la OCDE.

Las Publicaciones de la OCDE divulgan ampliamente los resultados de las recopilaciones estadísticas de la OCDE y sus investigaciones sobre temas económicos, sociales y ambientales, así como los convenios, directrices y normas acordadas por los países miembros.

Originalmente publicado por la OCDE en inglés y francés con los títulos:
Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning
Systèmes de certification: Des passerelles pour apprendre à tout âge
ISBN 9789264013674
© 2007 OECD
All rights reserved.

Edición en español:
© 2008 Instituto Nacional de las Cualificaciones. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Publicado por acuerdo con la OCDE, París.

La calidad de la traducción al español y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Instituto Nacional de las Cualificaciones.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE
Secretaría de Estado de Educación y Formación
Dirección General de Formación Profesional
Instituto Nacional de las Cualificaciones

NIPO: 651-08-036-0

Prólogo de la versión en español

En el estudio emprendido por la OCDE en el año 2001 sobre la función de los sistemas nacionales de cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida han participado 23 países entre los cuales México y España son de lengua española.

En América Latina existe, como característica, en casi todos los países de la región, Instituciones Nacionales de Formación que han liderado la adopción del enfoque de competencias en la identificación de las necesidades formativas, la elaboración de los currículos, la ejecución de la formación y su evaluación y certificación (reconocimiento). Estos tienen una estructura institucional basada usualmente en la participación tripartita (trabajadores, empleadores, gobierno) en sus Consejos y Juntas Directivas.

La participación de España, a través del Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), en esta actividad ha proporcionado información y estrategias aplicables al desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, establecido por la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, así como su aplicación al aprendizaje a lo largo de la vida en España, que está siendo impulsado por el Consejo General de Formación Profesional, órgano tripartito, de consulta y asesoramiento al Gobierno en materia de formación profesional.

Puesto que en la actualidad un gran número de países de esta lengua están desarrollando estrategias de formación y sistemas nacionales de cualificaciones, la presente publicación aporta mecanismos utilizables para optimizar los efectos de las políticas de aprendizaje a lo largo de la vida.

En este sentido, se presenta la versión española del informe "Sistemas de Cualificaciones. Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida" de la OCDE (2007) a los efectos de su difusión a todos los actores de España y los países de América latina de lengua española que están involucrados en el desarrollo o constitución de un Sistema Nacional de Cualificaciones.

Esperamos que esta contribución sea de utilidad a todos los grupos de interés, promoviendo el cambio de los sistemas actuales de cualificación y formación profesional hacia una verdadera estrategia de aprendizaje a lo largo de la vida.

Agradecer a la OCDE la facilidad para la publicación y difusión de esta versión del informe y a todos los países que han contribuido a su elaboración.

Patrick Werquin

Autor del Informe
Economista Senior. Directorado de Educación. Responsable del proyecto por la OCDE

Francisca María Arbizu Echávarri

Responsable de la versión en español
Directora del Instituto Nacional de las Cualificaciones

Prólogo

En 2001, la Comisión Educativa de la OCDE puso en marcha un estudio cuya finalidad era encontrar la relación que vincula a los sistemas nacionales de cualificaciones con el aprendizaje a lo largo de la vida*. Se pretendía, en definitiva, detectar aquellos procesos y mecanismos por los que un sistema nacional de cualificaciones condiciona la motivación y las oportunidades para aprender. El estudio debía dar respuesta a la siguiente pregunta central: ¿cómo debe configurarse un sistema de cualificaciones para que éste incentive al máximo la formación? La meta era ofrecer a los responsables políticos posibilidades de intervención sobre los sistemas nacionales de cualificaciones, con la intención de promover el aprendizaje a lo largo de la vida entre todos los ciudadanos.

Este proyecto de la OCDE tiene su origen en la necesidad de abordar cuestiones estructurales a fin de responder al objetivo de el aprendizaje a lo largo de la vida para todos. Revisa las respuestas políticas actuales a la agenda del aprendizaje a lo largo de la vida en los países participantes en el estudio, e intenta detectar los mecanismos internos a un sistema de cualificaciones que pueden influir sobre el comportamiento de numerosos agentes y permiten generar un aprendizaje a lo largo de la vida más difundido y de mejor calidad. Existen sin duda otras muchas vías para impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida, pero éstas no se analizarán en la presente obra, exclusivamente centrada en la función que cumplen al respecto los sistemas nacionales de cualificaciones.

Participaron en el estudio veintitrés países distintos, de los cuales quince lo hicieron a pleno título, elaborando un "informe de base" a partir de un conjunto de directrices acordadas por unanimidad: Alemania, Australia, Bélgica (comunidad francófona), Corea, Dinamarca, Eslovenia, Francia, Grecia, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, el Reino Unido y Suiza. Estos informes nacionales se revisaron con delegados de cada país, quedando finalmente autorizados como descripciones válidas de los respectivos sistemas de cualificaciones y de sus efectos sobre el aprendizaje a lo largo de la vida.

Además de la elaboración de informes de base, se invitó a los diversos países a proponer las principales cuestiones analizables por grupos temáticos internacionales creados expresamente para el estudio. Se detectaron por este método tres temas básicos: Desarrollo y uso de marcos de cualificaciones como medio para la reforma y gestión de los sistemas de cualificaciones; estándares y garantía de la calidad en las cualificaciones, con especial referencia al reconocimiento de aprendizajes no formales/informales; y cooperación entre diferentes instituciones y protagonistas de los sistemas de cualificaciones. Veinte países contribuyeron a uno o varios de estos grupos temáticos: Alemania, Australia, Bélgica (Flandes), Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza.

Los informes nacionales de base y los informes de los grupos temáticos forman la base de conocimiento del presente estudio, y se han utilizado, junto a algunos datos

* El término inglés *lifelong learning* cuenta hasta hoy con diversas versiones en español: aprendizaje permanente, formación a lo largo de la vida, educación permanente, aprendizaje a lo largo de la vida. Elegimos en lo que sigue esta última.

cuantitativos y referencias publicadas en los respectivos campos analizados, para redactar el texto que el lector tiene entre sus manos. Todos estos informes en su versión completa, más otros documentos relevantes y enlaces útiles, pueden consultarse en el espacio web creado específicamente por la OCDE: www/oecd.org/edu/lifelonglearning/nqs. El Anexo A de la presente publicación recoge además un resumen de los informes de los grupos temáticos. Aún cuando esta obra recopila un gran volumen de material y datos cuantitativos, no debe considerársela como la última palabra en la tarea emprendida, sino como una primera etapa para que los países revisen con ella sus políticas y prácticas respectivas. De hecho, la publicación puede servir útilmente a modo de lista de comprobación para aquellos responsables políticos conscientes de las posibilidades que ofrece un sistema nacional de cualificaciones como herramienta política.

Los coordinadores nacionales de cada país participante, junto a los miembros de las organizaciones internacionales enumerados en los Anexos C y D, fueron agentes de vital importancia para el buen desarrollo de esta actividad, y para la obtención de resultados cualitativos. También fueron decisivos para el éxito final los miembros de la Secretaría de la OCDE sucesivamente a cargo de la labor desde 2001: Marianne Durand-Drouhin, Jack Keating, Friederike Behringer y Patrick Werquin. Son autores del texto Mike Coles (QCA, Londres) y Patrick Werquin (OCDE, División de Política Educativa y Formativa). Sabrina Leonarduzzi les prestó el necesario apoyo administrativo, y Susan Copeland hizo lo propio con la labor editorial. El proyecto se llevó a cabo bajo supervisión de Abrar Hasan, Director de la División de Política Educativa y Formativa de la OCDE.

Barbara Ischinger

Barbara Ischinger
Directora de Educación

Índice

Resumen ejecutivo 11

Capítulo 1: **Ámbito y Estructura del Estudio** 21
1.1. La prioridad del aprendizaje a lo largo de la vida 22
1.2. Presupuestos y pruebas existentes 24
1.3. Visión consensual de la terminología 25
1.4. Efectos sobre el aprendizaje a lo largo de la vida 32
1.5. Significado y estructura de los mecanismos y de las respuestas políticas 33
1.6. Estructura de la publicación 35
Notas 36
Bibliografía 37

Anexo 1.A1: **El proceso y los Grupos Temáticos** 38
Anexo 1.A2: **Componentes de un Sistema de Cualificaciones** 41

Capítulo 2: **Respuestas políticas para mejorar los sistemas nacionales de cualificaciones** 43
2.1. Motivos para desarrollar el aprendizaje a lo largo de la vida 44
2.2. Los sistemas de cualificaciones: motores del cambio 44
2.3. Respuestas a las presiones para modificar los sistemas de cualificaciones 48
2.4. Cuestiones asociadas al uso de los sistemas de cualificaciones como instrumento de reforma 65
2.5. En resumen, numerosos países afrontan el mismo tipo de obstáculos 67
Notas 68
Bibliografía 68

Capítulo 3: **¿Qué nos cuentan las cifras? datos cuantitativos que describen el efecto de los sistemas de cualificaciones sobre el aprendizaje** 69
3.1. Contexto cuantitativo para vincular los sistemas nacionales de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida 70
3.2. Un intento de correlación 83
3.3. Crear una base empírica cuantitativa 89
Notas 92

Anexo 3.A1: **Presupuestos, advertencias, notas técnicas** 93
Anexo 3.A2: **Cuadros adicionales** 95
Anexo 3.A3: **Cuestionario base de la encuesta internacional de alfabetización de adultos** 103
Bibliografía 104

Capítulo 4: **La interacción entre protagonistas y sistemas de cualificaciones: detección de mecanismos** 105
4.1. Los protagonistas y el contexto nacional 106
4.2. Motivar al ciudadano para aprender 111
4.3. Alentar al empleador para que utilice y apoye la formación 133
4.4. El sistema de cualificaciones y el papel de los proveedores de formación y cualificaciones 148
4.5. Mecanismos que afectan al comportamiento 158
Notas 163
Bibliografía 163

Capítulo 5: **Aplicación de los Mecanismos para apoyar las Respuestas Políticas** . . 167
5.1. Agrupar pruebas cuantitativas y cualitativas 168
5.2. Respuestas políticas y mecanismos 169
5.3. La potencia y la versatilidad de cada mecanismo 184
5.4. Mecanismos de cambio 188
Bibliografía 190

Capítulo 6: **Utilizar los Mecanismos para replantear Respuestas Políticas** 191
6.1. Un efecto positivo sobre el aprendizaje a lo largo de la vida 192
6.2. Los mecanismos, en combinación estratégica 194
6.3. Ejemplos de revisión de políticas: la respuesta a dos problemas 195
6.4. La senda hacia el futuro 200
Notas 202
Bibliografía 202

Bibliografía adicional sugerida 203
Anexo A: **Síntesis de los Informes Elaborados por los Tres Grupos Temáticos** . . 260
Grupo temático 1: el desarrollo y la aplicación de marcos de cualificaciones como medio para la reforma y la gestión de los sistemas de cualificaciones 207
Grupo temático 2: estándares y garantía de calidad en las cualificaciones, con referencia especial al reconocimiento de aprendizajes no formales e informales . . 214
Grupo temático 3: cooperación entre distintas instituciones y protagonistas de los sistemas de cualificaciones 222
Notas 228
Bibliografía 228

Anexo B: **Los Sistemas Nacionales de Educación y Formación y su Relación con las Cualificaciones** 230
Anexo C: **Los Quince Países que Elaboraron un Informe de Base, y sus Respectivos Coordinadores Nacionales** 268
Anexo D: **Coordinadores y Delegados Nacionales que Participaron en los Grupos Temáticos** 269
Anexo E: **Siglas Empleadas en el Texto** 273
Anexo F: **Abreviaturas Nacionales en Tres letras utilizadas en Cuadros y Gráficos** 277

Recuadros

Recuadro 2.1. Las cuatro características distintivas de una política de aprendizaje a lo largo de la vida 49
Recuadro 2.2. El Marco de Cualificaciones de Formación Profesional en España 52
Recuadro 2.3. Las diplomaturas base (Foundation degrees) en el Reino Unido 53
Recuadro 2.4. El programa Aimhigher en el Reino Unido 55
Recuadro 2.5. La creación de un certificado superior profesional y de un diploma superior profesional en Australia 57
Recuadro 3.1. ¿Qué significan los datos antiguos? Comparación entre la Encuesta Internacional de Alfabetización de adultos de 1994 y la Encuesta de Alfabetización *de Adultos y Competencias Vitales de 2004* 76
Recuadro 3.2. Características de los que aprenden cuyo objetivo primario es la cualificación 77

Cuadros

1.1. Ejemplos de características de un sistema de cualificaciones que pueden influir sobre los protagonistas 33
3.1. Tipología de los sistemas de cualificaciones en países seleccionados 75
3.2. Motivos para emprender actividades formativas (mención en primer lugar), edades 16-65 años, 1994-98 (%) 79
3.3. Nivel educativo y motivos para emprender una actividad formativa (primera mención), 16-65 años de edad, 1994-98 (%) 87
3.A2.1. Participación en la formación de adultos, por tipo de formación, edades 15 a 64 años, 1994-98 (%) 95
3.A2.2. Proporción de la población para cada nivel de competencia lectora (prosa), edades 16 a 65 años, 1994-98 (%) 96
3.A2.3. Los itinerarios hacia el aprendizaje: primera, segunda y tercera actividad formativa mencionadas, agregadas, edades 16 a 65 años, 1994-98 (%) 97
3.A2.4. Motivos agregados para emprender actividades formativas (primera, segunda y tercera mención), edades 16 a 65 años, 1994-98 (%) 98
3.A2.5. Nivel educativo de las personas que buscan una cualificación, primera actividad formativa declarada, 1994-98 (%) 99
3.A2.6. Motivos de las personas que emprenden actividades formativas según su nivel educativo, primera actividad formativa mencionada, 1994-98 (%) 99
3.A2.7. Logit simple, especificación completa, edades 16 a 64 años, 1994-98 (%) . . . 100
3.A2.8. Logit simple, tres variables agregadas y sexo, edades de 16 a 65 años, 1994-98 (%) 102
4.1. Potenciales Mecanismos 159
5.1. Guía general sobre la relación entre mecanismos y respuestas políticas 170
5.2. Clasificación de efectos de los mecanismos 184
5.3. Mecanismos de cambio y su interacción con otros mecanismos 189
6.1. Mecanismos de efectos fuertes 194
6.2. Vincular la educación y el trabajo como respuesta política. Extracto del Cuadro 5 197
6.3. Facilitar acceso abierto a la cualificación como respuesta política. Extracto del Cuadro 5.1 198
B.1. El Marco Australiano de Cualificaciones: cuadro de cualificaciones 2005 231

Gráficos

1.1. Posibles efectos positivos de un sistema de cualificaciones sobre el aprendizaje a lo largo de la vida 33
1.2. Forma que adopta un mecanismo 34
3.1. Población con titulación mínima de secundaria superior (2002) 71
3.2. Tendencias en la proporción de títulos de secundaria superior (1991-2002) . . . 72
3.3. Proporción de personas tituladas en centros educativos terciarios, 2002 73
3.4. Proporción de personas con competencias lectoras en prosa de nivel 3, 4 ó 5 . 80
3.5. Intensidad de la formación (de cualquier tipo) y cualificaciones 81
3.6. Intensidad de la formación (formación en el puesto de trabajo) y sistemas de cualificaciones 84
3.7. Participación en la formación de adultos y existencia de un sistema dual nacional
3.8. Duración del aprendizaje a lo largo de la vida/participación en la formación de adultos (16-65 años), 1994-98 85
3.9. Duración del aprendizaje a lo largo de la vida/participación en formación ocupacional de adultos (16-65 años), 1994-98 86
3.10. Difusión del aprendizaje a lo largo de la vida: nivel educativo inicial bajo y búsqueda de cualificación por los que aprenden 87
3.11. Difusión del aprendizaje a lo largo de la vida: personas con niveles muy bajos de competencia lectora (prosa) 88
B.1. El Marco de Cualificaciones Australiano - Vínculos intersectoriales entre cualificaciones 231
B.2. El sistema de educación y formación en Bélgica francófona 233
B.3. El sistema de educación y formación en Dinamarca 234
B.4. El sistema de educación y formación en Francia 235
B.5. El sistema de educación y formación en la República Federal de Alemania . . . 239
B.6. El sistema de educación y formación en Grecia 242
B.7. El Marco de Cualificaciones Irlandés 244
B.8. El sistema de educación y formación en Japón 245
B.9. El sistema de educación y formación en Corea 246
B.10. El sistema de educación y formación en México 248
B.11. El sistema de educación y formación en los Países Bajos 249
B.12. El sistema de educación y formación en Nueva Zelanda 251
B.13. El sistema de educación y formación en Portugal 256
B.14. El sistema de educación y formación en Eslovenia 258
B.15. El sistema de educación y formación en España 261
B.16. El sistema de educación y formación en Suiza 263
B.17. El sistema de educación y formación en Inglaterra y Gales 265
B.18. El sistema de educación y formación en Irlanda del Norte 266
B.19. El sistema de educación y formación en Escocia 267

ISBN 978-92-64-01367-4
Sistemas de Cualificaciones
Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida
© OCDE 2007

Resumen Ejecutivo

Contexto y base argumentativa

Desde el decenio de 1970, la evolución de las economías y las sociedades integradas en la OCDE, y sobre todo la llegada de las tecnologías de la información, han convertido al aprendizaje a lo largo de la vida, en un objetivo clave de las políticas educativas y formativas. El progreso tecnológico y la interdependencia económica a escala internacional están modificando rápidamente el panorama de la economía, e incentivan aún más la necesidad de innovación, mejora de la productividad y adaptación sin traumas a cambios estructurales. En este contexto, la encuesta internacional de alfabetización de adultos (IALS) de 1994, efectuada sobre doce países de la OCDE, arrojó un resultado desalentador: como mínimo, una cuarta parte de la población adulta no domina el tercero de los cinco niveles posibles de competencia lectora, que numerosos expertos consideran como competencia imprescindible para responder adecuadamente a las complejas demandas de la vida y el trabajo cotidianos. Estos resultados han quedado corroborados por encuestas de seguimiento efectuadas en veintidós países o regiones. Apenas puede esperarse que una población con este nivel de competencias se adapte con rapidez y responda de forma innovadora a los cambios estructurales que se producen en la actualidad. *El Aprendizaje a lo Largo de la Vida para Todos* sería una respuesta a dicho desafío. Se trata de un objetivo político asumido por una reunión de los ministros de educación de países miembros de la OCDE celebrada en 1996, (Aprendizaje a lo Largo de la Vida para Todos, OCDE, 1996), y que se recoge asimismo en publicaciones de la UNESCO y la Comisión Europea.

Las ventajas del aprendizaje a lo largo de la vida

Una serie de importantes fuerzas socioeconómicas sustentan esta propuesta a favor del aprendizaje a lo largo de la vida. La base de la argumentación favorable al aprendizaje a lo largo de la vida tiene dos raíces principales: en primer lugar, considerando la creciente importancia de la economía basada en el conocimiento y el progresivo alejamiento del taylorismo y el fordismo (OCDE, 1988), el umbral de destrezas que requieren las empresas se incrementa continuamente, mientras que la demanda de destrezas de bajo nivel sufre una relativa disminución; en segundo término, conforme las empresas responden a mercados más inestables y a ciclos de producción más breves, los empleos de carrera específica se hacen más escasos, y las personas experimentan con más frecuencia cambios profesionales durante su vida activa. La vida media de las destrezas se acorta. Surge la necesidad de renovar y actualizar permanentemente destrezas y competencias, como factor esencial para afrontar ajustes estructurales, aumentar la productividad, innovar y reasignar recursos humanos con eficacia.

A una escala social más amplia, las profundas transformaciones estructurales amenazan con generar una nueva polarización entre los poseedores y los desposeídos de conocimiento. La distribución de oportunidades de aprendizaje resulta bastante desigual: los desempleados disponen de menos oportunidades de formación que quienes cuentan con empleo; quienes trabajan en la pequeña y mediana empresa tienen peor acceso que los trabajadores de grandes empresas; las oportunidades para adultos con nivel educativo de enseñanza secundaria o inferior son mucho menores que para los que han recibido educación postsecundaria; y las mujeres también están relativamente desfavorecidas, en comparación con los hombres. Por otra parte, las grandes diferencias de ingresos entre quienes poseen y quienes no poseen una educación postsecundaria se amplían conforme avanza un ciclo vital. Estas discrepancias pueden acabar perjudicando a los propios fundamentos de la democracia.

Las estrategias en favor del aprendizaje a lo largo de la vida intentan responder a la convergencia de intereses entre los imperativos económicos derivados de las necesidades de una sociedad del conocimiento y la necesidad social de promover la cohesión social, y deben -teóricamente- producir beneficios a largo plazo para el ciudadano, la empresa, la economía y la sociedad en términos generales. A escala individual, el aprendizaje a lo largo de la vida impulsa la creatividad, la iniciativa y la capacidad de respuesta del ciudadano, atributos todos que contribuyen a su autorrealización, a conseguir mejores niveles de ingresos y empleo, a la innovación y a la productividad. Las destrezas y competencias de la mano de obra constituyen un factor básico para el rendimiento y el éxito económico de una empresa. Y para la economía en su conjunto, existe una relación positiva entre el nivel educativo y el crecimiento económico.

El aprendizaje a lo largo de la vida según la OCDE

La visión del aprendizaje a lo largo de la vida por la OCDE, avanzada ya en una serie de publicaciones (OCDE, 1996, 1999, 2001 y 2004), se distancia claramente de la existente en la década de 1970, pues adopta una definición más global del concepto, que ahora se hace extensible a toda actividad intencionalmente de aprendizaje realizado en cualquier momento del ciclo vital ("de la cuna a la tumba") con intención de mejorar el conocimiento y las competencias en personas *que desean participar* en las actividades de aprendizaje. Esta definición contiene cuatro características principales:

Una visión estructural: se trata de la característica que más distingue al aprendizaje a lo largo de la vida, ya que otros modelos educativos son siempre específicamente sectoriales. En cambio, la idea del aprendizaje a lo largo de la vida considera la demanda y la oferta de oportunidades de aprendizaje como parte de un sistema interconectado que abarca todo el ciclo vital de un ciudadano y comprende *todo tipo de aprendizajes formales, no formales e informales*.

El que aprende como eje central: equivale a desplazar la atención desde la oferta –por ejemplo los sistemas educativos institucionales de tipo formal– hacia la demanda y la respuesta a necesidades del que aprende.

La motivación para aprender es la piedra de toque para un aprendizaje que continúe a lo largo de toda la vida, y requiere prestar atención al desarrollo de la capacidad de "aprender a aprender", a través de un aprendizaje autodirigido y al propio uso.

Multiplicidad de objetivos para la política educativa: la visión del "ciclo vital" reconoce múltiples objetivos educativos -como p.e. realización personal, desarrollo del conocimiento, objetivos

económicos, sociales o culturales- y el hecho de que las prioridades en cuanto a dichos objetivos pueden cambiar a lo largo de la vida de un ciudadano.

Aprendizaje a lo largo de la vida y sistemas de cualificaciones

El aprendizaje a lo largo de la vida abarca una temática muy amplia. Desde 1996, el programa de trabajo del Comité de Educación de la OCDE ha examinado sistemáticamente diversos aspectos en las estrategias del aprendizaje a lo largo de la vida, y en particular sus características estructurales. Existe toda una serie de políticas de cariz económico y social que pueden utilizarse con el fin de fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida.

La relación que existe entre el aprendizaje a lo largo de la vida y los sistemas de cualificaciones resulta evidente si se consideran dos características del primero: su naturaleza estructural y su recurso a todo tipo posible de aprendizaje, ya sea formal, no formal o informal. Por su parte, un sistema de cualificaciones, ya sea de manera formal o bien implícitamente, articula los diversos tipos de formación posibles con su regulación, reconocimiento y valoración por el ciudadano, la economía y la sociedad. Los ciudadanos utilizan el sistema de cualificaciones para decidir sus actividades formativas. Un sistema de cualificaciones puede fomentar determinados itinerarios formativos para el ciudadano, o bien disuadirle de ellos, en función de los incentivos o desincentivos que produzca.

La participación de los países y el proceso total

El Comité de Educación puso en marcha en 2001 un proyecto con el fin de explorar estos vínculos entre sistemas de cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida. Considerando su relación con el mercado de trabajo, el proyecto recibió asimismo el respaldo del Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE. El objetivo de la labor consistía en investigar la forma en que los sistemas nacionales de cualificaciones condicionan el volumen total de aprendizaje a lo largo de la vida, su calidad y su difusión entre diferentes tipos de los que aprenden. A partir de esta investigación, el proyecto intentaba detectar las medidas que los diversos países pueden adoptar para diseñar y gestionar sus sistemas de cualificaciones con la intención de promover el aprendizaje a lo largo de la vida.

En la primavera de 2001 tuvo lugar una reunión entre representantes de veintidós países integrados en la OCDE y representantes de cinco organismos internacionales, con las finalidad de debatir los objetivos y ámbitos del proyecto. Tras adoptar un documento definitorio, una propuesta de actividad y una directriz para la elaboración de los informes nacionales de base, quince países se declararon dispuestos a participar en el estudio: Alemania, Bélgica (Francófona), Canadá, Corea, Eslovenia, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido y Suiza. Una serie de organismos internacionales asumieron la tarea de controlar la labor efectuada (Cedefop, Comisión Europea, FEF, OIT y el Banco Mundial). Otros países decidieron participar en etapas posteriores. Tras una interrupción de un año, se reinició la labor en 2004. Teniendo en cuenta la extrema complejidad y amplitud del trabajo requerido, se decidió crear adicionalmente tres redes de coordinación internacional para elaborar documentos sobre temas específicos. Los informes específicos, y los borradores del informe de síntesis elaborado por la Secretaría, se debatieron al ritmo de dos seminarios por año en el período 2004-2005.

Finalmente, en marzo de 2006 se remitió al Comité el primer borrador completo.

Existe sin duda una relación entre los sistemas de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida

...pero dicha relación constituye probablemente un campo infrainvestigado

La mayoría de los responsables políticos educativos aceptan la existencia de un vínculo que une a los sistemas de cualificaciones con el aprendizaje a lo largo de la vida, algo que, sin embargo, no ha podido demostrarse nunca. Ello se debe a que, aunque disponemos de abundantes datos sobre el aprendizaje a lo largo de la vida y los sistemas de cualificaciones cada uno por separado, las relaciones entre ambos son sin embargo un terreno casi virgen. Esta publicación analiza dichas relaciones mutuas, con la intención de responder a una pregunta: ¿de qué manera pueden los sistemas nacionales de cualificaciones promover el aprendizaje a lo largo de la vida en lo relativo a cantidad, calidad, eficacia y difusión igualitaria de oportunidades de aprendizaje?.

Los vínculos teóricos entre los sistemas nacionales de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida se denominan en el estudio *mecanismos*; cada uno de ellos tiene potencial para transformar el sistema de cualificaciones y hacerlo más favorable al aprendizaje a lo largo de la vida. Si se logra detectar, comprender y traducir en medidas concretas y sólidas dichos *mecanismos*, los responsables políticos dispondrán de una base lógica para reformar sus sistemas de cualificaciones y fomentar con ellos el aprendizaje a lo largo de la vida.

Posibilitar el aprendizaje político mutuo

Diversos países han intentado desde hace tiempo desarrollar el aprendizaje a lo largo de la vida a través de reformas en sus sistemas de cualificaciones. Nuestro proyecto ha analizado las políticas existentes o previstas en quince países, clasificándolas en nueve respuestas políticas de orden general. Estas respuestas no representan un modelo, sino un agregado de todas las políticas actuales que vinculan los sistemas de cualificaciones con el aprendizaje a lo largo de la vida. Dado que las nueve respuestas políticas detectadas son de tipo genérico, pueden utilizarse para el aprendizaje mutuo entre los diversos países.

El valor de esta lista consiste en que recoge un conjunto de respuestas políticas que los países ya han considerado, por lo cual pueden utilizarse para replantear las políticas actuales o futuras elegidas por un país.

1. Aumentar la flexibilidad y la capacidad de respuesta del sistema
2. Motivar a los jóvenes para aprender.
3. Vincular educación y trabajo.
4. Facilitar el libre acceso a las cualificaciones.
5. Diversificar los procesos de evaluación.
6. Dar un carácter progresivo a las cualificaciones.
7. Hacer transparente el sistema de cualificaciones.
8. Revisar la financiación e incrementar la eficacia.
9. Mejorar la gestión del sistema de cualificaciones.

Modificar el comportamiento de los protagonistas

Si el objetivo consiste en desarrollar el aprendizaje a lo largo de la vida en los diversos países, será necesario modificar las pautas de comportamiento de ciudadanos, empleadores y proveedores de formación y cualificaciones. Los sistemas de cualificaciones podrán desempeñar una función en este proceso de transformar comportamientos, por lo que nuestro estudio analizará los factores relativos a la cualificación que pueden condicionar ese comportamiento, revisando datos empíricos y referencias teóricas relacionadas con los sistemas nacionales de cualificaciones. Una evaluación de los factores de cambio que condicionan el aprendizaje a lo largo de la vida y de los obstáculos a la formación que afrontan ciudadanos, empleadores y proveedores de formación/cualificaciones permite deducir una serie de mecanismos utilizables para optimizar las repercusiones de las políticas de aprendizaje a lo largo de la vida.

Hasta aquí, el análisis recoge pruebas cualitativas de importancia que muestran cómo los comportamientos de aprendizaje de ciudadanos, empleadores y proveedores de formación/cualificaciones están condicionados directa e indirectamente por el modelo de sistema de cualificaciones que opere en un país concreto. El análisis permite detectar aquellos cambios específicos en la estructura o condiciones operativas del sistema que, a su vez, modifican la probabilidad de que cada uno de dichos grupos, utilice u ofrezca cualificaciones, respectivamente. Estos factores de cambio se han denominado *mecanismos*, y llegados aquí resulta posible sustentar los conceptos teóricos con datos concretos, y extraer veinte mecanismos que pueden considerarse otras tantas herramientas que permiten consolidar las respuestas políticas destinadas a mejorar el aprendizaje a lo largo de la vida, de forma que dichas respuestas produzcan resultados positivos. Los veinte mecanismos deducidos son los siguientes:

1. Comunicar el rendimiento de las formaciones cualificantes.
2. Reconocer destreza para la empleabilidad.
3. Instaurar marcos de cualificaciones.
4. Aumentar las opciones de cualificación para el que aprende.
5. Clarificar vías de aprendizaje.
6. Ofrecer transferencia de créditos.
7. Incrementar la flexibilidad de los programas formativos que conducen a cualificaciones.
8. Crear nuevas rutas hacia la cualificación.
9. Reducir el coste de la cualificación.
10. Reconocer aprendizajes no formales e informales.
11. Supervision del sistema de cualificaciones.
12. Optimizar la participación de los protagonistas en el sistema de cualificaciones.
13. Mejorar los métodos de análisis de necesidades para actualizar las cualificaciones.
14. Mejorar el uso de las cualificaciones en el reclutamiento.
15. Garantizar la transferibilidad de las cualificaciones.
16. Invertir en la innovación didáctica.

17. Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje.
18. Mejorar la coordinación del sistema de cualificaciones.
19. Optimizar el aseguramiento de la calidad.
20. Mejorar la información y la orientación sobre los sistemas de cualificaciones.

Los conceptos de "**respuestas políticas**" y "**mecanismos**" son distintos. Las respuestas políticas son medidas políticas de tipo amplio utilizadas actualmente en los diversos países para responder a las presiones de cambio en los sistemas de cualificaciones. Un mecanismo, por su parte, es una relación conceptual entre los sistemas de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida, basada en el análisis de las modificaciones del comportamiento entre los principales grupos de protagonistas. Los datos empíricos que sustentan estos mecanismos proceden tanto de los informes nacionales de base como de las referencias de investigación disponibles.

Estos veinte mecanismos pueden clasificarse con respecto a las diferentes respuestas políticas, para comprobar si permiten ofrecer herramientas útiles a los responsables políticos que desean crear o perfeccionar políticas de aprendizaje a lo largo de la vida.

Incrementar el valor de los datos empíricos

Los veinte mecanismos son medidas que permiten a un sistema de cualificaciones favorecer en mayor grado el aprendizaje a lo largo de la vida. Pero los sistemas nacionales de cualificaciones no podrán incluir todos los mecanismos, pues cada sistema nacional es único y el funcionamiento de los mecanismos depende de las condiciones en que opere un sistema de cualificaciones. Así pues, no siempre será posible extraer conclusiones generales sobre el grado en que los diversos mecanismos promueven el aprendizaje a lo largo de la vida. Con todo, el ejercicio de asociar los diversos mecanismos a las respuestas políticas generales permite deducir cuáles son los mecanismos que surtirán probablemente efectos fuertes.

Es posible estudiar en primera aproximación el grado de repercusión de un mecanismo para una respuesta política determinada. Puede diferenciarse entre mecanismos con efectos *fuertes*, mecanismos que surten efectos *de apoyo* -no necesariamente fuertes-, y aquellos sin efecto alguno. Hay además otra forma de estudiar la repercusión de un mecanismo: considerar sus efectos sobre otros, en lugar de sus efectos directos sobre las respuestas políticas. Así, se piensa que tres de ellos operan como catalizadores de algunos otros mecanismos, por lo que se les denomina *mecanismos de cambio*.

El análisis de la repercusión de los mecanismos mediante estas diferentes categorías permite extraer algunos mecanismos particularmente poderosos:

- Cinco mecanismos fuertes predominantes: *Ofrecer transferencia de créditos; Optimizar la participación de los protagonistas en el sistema de cualificaciones; Reconocer aprendizajes no formales e informales; Instaurar marcos de cualificaciones* y *Crear nuevas rutas hacia la cualificación*.

- Tres mecanismos de cambio: *Instaurar marcos de cualificaciones; Comunicar el rendimiento de las formaciones cualificantes* e *Invertir en innovaciones didácticas*.

- Cinco mecanismos de apoyo predominantes: *Supervisar el sistema de cualificaciones; Instaurar marcos de cualificaciones; Invertir en innovaciones didácticas;*

Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje y *Mejorar la información y orientación sobre el sistema de cualificaciones*.

¿Las mismas palabras significan lo mismo?

Instaurar una definición común de los principales elementos que componen un sistema de cualificaciones es un proyecto difícil. Casi todos ellos generan significados distintos, como muestra perfectamente el caso de la palabra *cualificación*. El presente estudio ha intentado definir estos elementos por consenso internacional, y ha logrado progresos significativos en cuanto a la definición común de sistemas de cualificaciones, marcos de cualificaciones e incluso del término cualificación.

Para facilitar la tarea al lector, y también porque estos vocablos se utilizan profusamente en la publicación, se han definido en concreto los siguientes términos e ideas: competencias, créditos, aprendizaje a lo largo de la vida, reconocimiento de aprendizajes, aprendizajes formales, no formales e informales.

Recomendaciones políticas para un mejor uso de las tres herramientas principales por los responsables políticos

El diseño de políticas para impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida a partir de los sistemas de cualificaciones resulta difícil, está infradesarrollado y probablemente menospreciado. La presente publicación sugiere que resulta útil examinar la función que cumplen los sistemas de cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida, y debate algunas de las cuestiones prácticas que se derivan de ello para los responsables. El extenso análisis de los datos y pruebas recogidos en el estudio revela posibilidades de utilizar los sistemas de cualificaciones para fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida. Se detectan tres herramientas principales utilizables por los responsables políticos:

Replantear las respuestas políticas

La primera herramienta se aplica a aquellas respuestas políticas actualmente en vigor para responder al reto del aprendizaje a lo largo de la vida. Puede utilizarse el conjunto de mecanismos que este texto deduce para averiguar si la lógica original que sustenta la creación de cada respuesta política nacional mantiene su solidez. Por ejemplo, si dichas respuestas han generado ya las ventajas que prometían, o si éstas aún están por llegar.

La revisión sistemática de las políticas actuales que intentan responder al aprendizaje a lo largo de la vida recurriendo a los sistemas de cualificaciones será siempre un buen punto de partida. Es posible utilizar los mecanismos expuestos como medio para elaborar nuevas respuestas políticas al aprendizaje a lo largo de la vida, a partir de las posibilidades que ofrece cada mecanismo para condicionar el comportamiento de los principales protagonistas, es decir, su potencial de optimización de la respuesta política. Así pues, los mecanismos que el estudio descubre se ofrecen como nuevas herramientas de alto valor para el diseño de políticas.

Comprobar si se utilizan mecanismos de efectos fuertes

La segunda herramienta es más específica que la primera, e implica analizar las respuestas políticas para comprobar si éstas incorporan los mecanismos fuertes o poderosos que el estudio detecta como esenciales para que los sistemas de cualificaciones favorezcan en mayor medida el aprendizaje a lo largo de la vida. Esta herramienta comporta utilizar un conjunto específico de mecanismos que parecen surtir efectos potencialmente mayores sobre las respuestas políticas al aprendizaje a lo largo de la vida que otros, ya sea por su posible aplicación general a toda respuesta política, o por su potencial efecto como "agentes de cambio". Recientemente se ha puesto de relieve la importancia de algunos mecanismos como los descritos para apoyar reformas nacionales específicas; todos los países podrían beneficiarse de considerar la aplicación de estas medidas en su entorno particular. Nuestro texto examina también algunas aplicaciones prácticas de los mecanismos fuertes dentro de respuestas políticas al aprendizaje a lo largo de la vida.

Contextualizar y analizar posibles combinaciones de mecanismos

Una tercera herramienta que se deriva del estudio, utilizable por responsables políticos, es la oportunidad que los mecanismos ofrecen para analizar la interacción entre diferentes reformas en un contexto nacional. El contexto de un país es sumamente importante para la utilidad de los mecanismos, y hace de la aplicación (o ausencia) de un mecanismo algo único en cada nación.

Un tema directamente derivado del anterior es la complejidad de las interacciones entre los diferentes mecanismos, las posibles maneras de utilizarlas para que estos se refuercen mutuamente (y refuercen con ello la respuesta política), y la forma de evitar posibles interacciones contraproducentes. Algunos ejemplos recogidos en el texto examinan también esta temática.

Proponer una agenda de la investigación para el futuro

La tarea de crear indicadores cuantitativos que asocien la descripción de sistemas nacionales de cualificaciones con las variables del aprendizaje a lo largo de la vida se revela difícil, y apenas existen pruebas cuantitativas, aunque algunas son sumamente interesantes y alentadoras. Además de disponer de las variables adecuadas para el período de estudio conveniente, serían necesarias otras muchas premisas. Así pues, será preciso extraer enseñanzas de la labor realizada hasta aquí; la siguiente enumeración recoge los elementos claves -a nuestro juicio- para una futura agenda de la investigación:

- es necesaria una sólida labor conceptual sobre los mejores métodos para definir variables estructurales y generar indicadores idóneos que permitan describir los sistemas nacionales de cualificaciones;
- es necesario investigar la mejor forma de poner en relación los sistemas nacionales de cualificaciones con el sistema del aprendizaje a lo largo de la vida, por medio de variables cuantitativas;

- es necesario recopilar datos internacionales, como contrapartida empírica de la labor conceptual propuesta;
- es necesario reforzar el análisis sobre las microrrelaciones que existen a escala de los componentes y subcomponentes en cada sistema de cualificaciones.

Además de datos específicos, será necesario también recoger datos sobre tendencias. Ello exigirá tiempo y trabajo, pero permitirá estudiar más correctamente la forma en que evolucionan con el tiempo los sistemas nacionales de cualificaciones y del aprendizaje a lo largo de la vida. La tarea puede requerir una cierta estabilidad en la medición de variables. Si los sistemas nacionales de cualificaciones han de convertirse en una plataforma más habitual sobre la que erigir respuestas políticas, sus responsables deberán estar mejor informados sobre datos actuales y tendencias, a fin de evitar la fragmentación del diseño político.

Bibliografía

OCDE (1988), New Technologies in the 1990s: A Socio-Economic Perspective, OCDE, París.

OCDE (1996), *Lifelong Learning for All*, OCDE, París.

OCDE (1999), "Resources for Lifelong Learning: What Might be Needed and How Might it be Found?", *Education Policy Analysis*, capítulo 1, OCDE, París.

OCDE (2001), "Lifelong Learning for All: Policy Directions", *Education Policy Analysis*, capítulo 1, OCDE, París.

OCDE (2004), Lifelong Learning, *Policy Brief, February,* París.

ISBN 978-92-64-01367-4
Sistemas de Cualificaciones
Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida
© OCDE 2007

Capítulo 1

Ámbito y Estructura del Estudio

En 2001, el Comité de Educación de la OCDE puso en marcha un estudio sobre la función de los sistemas nacionales de cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida. El objetivo de dicho estudio, en el que participaron directamente 23 países, era definir posibles formas de configurar los sistemas nacionales de cualificaciones de manera que éstos favorezcan lo más posible el aprendizaje, tanto en lo relativo a la motivación como a las oportunidades de aprendizaje. ¿Qué opciones políticas permiten a los responsables políticos e instancias decisorias promover un aprendizaje a lo largo de la vida y para todos?

Las ideas básicas recopiladas en este estudio son complejas, y hacen uso además de numerosos vocablos y términos distintos para expresarse. El presente capítulo, elaborado a partir de contribuciones de expertos nacionales y organismos internacionales, intenta establecer definiciones comunes y precisas de los conceptos e ideas principales.

La Sección 1.1 describe la base argumentativa del estudio; la Sección 1.2 expone los presupuestos básicos que la sustentan, y examina algunas de las razones que explican la insuficiente bibliografía sobre el tema. La Sección 1.3 debate cada uno de los conceptos clave y lo formula mediante una definición sólida que cuenta con el consenso de todos los participantes en el estudio. En la Sección 1.4 se analizan las diferentes maneras en que los sistemas de cualificaciones influyen sobre el aprendizaje a lo largo de la vida, y se clasifican sus efectos. La Sección 1.5 describe con mayor detalle el concepto básico de "mecanismo", definiéndolo claramente en cuanto a significado, estructura y aplicaciones potenciales. Se formula también la idea de crear una respuesta política a la temática del aprendizaje a lo largo de la vida, partiendo de los sistemas de cualificaciones. Por último, la descripción de la estructura de este estudio que recoge la Sección 1.6 ayudará al lector a encontrar las secciones que le interesen particularmente.

1.1. La prioridad del aprendizaje a lo largo de la vida*

Las sociedades modernas ofrecen a sus ciudadanos toda una serie de ventajas sociales, que pueden dividirse en: ventajas directas, derivadas de la participación individual en el mercado de trabajo (salario, categoría social, otros beneficios sociales, etc.), y ventajas de tipo más amplio, derivadas de vivir en una comunidad y de compartir bienes comunes. Cada vez se presta más atención a las ventajas globales que comporta la vida en una sociedad moderna, y también al hecho de que no todos los ciudadanos consiguen acceder a ellas. Numerosas políticas responden a esta situación intentando garantizar esas ventajas para el ciudadano. Y un modelo para hacerlo consiste en crear mejores prácticas de aprendizaje a lo largo de la vida.

Numerosos autores han resaltado el valor del aprendizaje a lo largo de la vida como instrumento de acceso a ventajas sociales. Dicho instrumento permite obtener destrezas utilizables en una variedad de contextos: laboral, doméstico o comunitario (EC, 2001; IJLE, 2004; NCVER, 2003a). Los empresarios consideran que las destrezas son motores de la productividad y la competitividad, y elementos relevantes en todos los sistemas y culturas posibles (Béduwé y Planas, 2003; Brown, 2003; NCVER, 2003b; Ottersten, 2004). Son una respuesta a los requisitos de la globalización y a la emergente economía del conocimiento, cuya exigencia de continuo perfeccionamiento se afirma conforme la producción pasa de mercancías tangibles a abstractas. Esta necesidad de mantener el volumen de la oferta de destrezas y a la vez incrementar su nivel genera el argumento básico para aumentar la inversión en capital humano y en aprendizaje a lo largo de la vida. Desde un punto de vista individual (pero, de nuevo, con relación al mercado de trabajo), las destrezas comportan empleabilidad, y -entre otras cosas- mejores niveles salariales y oportunidades de carrera más gratificantes. La empleabilidad es un atributo básico para acceder o retornar al mercado de trabajo en algunos países con índices de paro incómodamente altos, particularmente entre jóvenes. Existe también una abundante bibliografía sobre las numerosas posibilidades de obtener destrezas que permiten desempeñarse en la vida y el trabajo modernos (Evans, Hodkinson y Unwin, 2002; Feinstein, Galindo-Rueda y Vignoles, 2004; Guile y Griffiths, 2001).

El aprendizaje a lo largo de la vida para todos se ha convertido en un objetivo político muy difundido entre los países de la OCDE e incluso fuera de ella (OCDE, 2001). Se la considera una condición necesaria para alcanzar el éxito individual en el mercado de trabajo y el bienestar social, y también base para la democracia y la ciudadanía. Se piensa asimismo que la competitividad de las economías nacionales depende en gran medida de la capacidad que tengan las sociedades para alentar y facilitar el aprendizaje a lo largo de la vida. Considerando que algunos grupos demográficos experimentan dificultades para emprender actividades de aprendizaje -particularmente dentro de la población adulta (OCDE, 2003, 2005)-, ya existen respuestas políticas diseñadas para contribuir a desarrollar actividades de aprendizaje a lo largo de la vida y/o mejorar las destrezas y competencias profesionales de la población. Algunos gobiernos y algunos protagonistas consideran hoy que los sistemas nacionales de cualificaciones pueden usarse como herramienta que permite promover el aprendizaje a lo largo de la vida. En 2001, la OCDE inició un estudio

* El término inglés *Lifelong learning* o *LLL* recibe en castellano diferentes versiones dentro de la bibliografía institucional: formación a lo largo de la vida, educación permanente, etc. Adoptamos en lo que sigue el de *aprendizaje a lo largo de la vida*, habitual del Cedefop (ndt).

con el fin de analizar la utilidad de dichos sistemas y hasta qué punto influyen sobre la cantidad, la calidad, la difusión igualitaria y la eficacia del aprendizaje a lo largo de la vida. Esta publicación ofrece los resultados de dicho estudio. Intenta presentarlos de forma práctica para informar a responsables políticos e instancias decisorias sobre respuestas políticas factibles. Un resultado común del presente estudio ha sido ya la definición de una agenda para el futuro desarrollo de los sistemas nacionales de cualificaciones con vistas a promover el aprendizaje a lo largo de la vida.

El estudio de la OCDE no analiza sin más los sistemas nacionales de cualificaciones, ni los del aprendizaje a lo largo de la vida: se ocupa específicamente de la intersección entre estos dos ámbitos, y en concreto de los efectos que surte el primero sobre el segundo. Si bien se demuestra la necesidad de revisar el enorme volumen de informaciones sobre sistemas nacionales de cualificaciones y sobre el aprendizaje a lo largo de la vida, el eje central de nuestro estudio continúa siendo el vínculo entre los dos ámbitos. Dicho vínculo consistirá en los llamados "mecanismos", el concepto principal que aporta nuestro documento; la idea de "mecanismos" se definirá con todo detalle en el Capítulo 1, con algunas ilustraciones prácticas en el Capítulo 4.

El sistema nacional de cualificaciones es tan sólo uno de los factores que condicionan el aprendizaje a lo largo de la vida, y debemos advertir que esta publicación no analizará los restantes. Con respecto al propio aprendizaje a lo largo de la vida, este estudio no se limita a examinar posibles mejoras cuantitativas, como p.e. mayores índices de participación de adultos, sino que investiga asimismo su perfeccionamiento cualitativo, como p.e. la optimización de resultados para el que aprende, mejoras en la difusión -p.e. participación de grupos tradicionalmente excluidos- y mejoras en la eficacia. En lo referente a los sistemas nacionales de cualificaciones, los objetivos del estudio consisten en exponer todas las posibles intervenciones conducentes al reconocimiento de todos los aprendizajes, incluyendo los no formales e informales. Aunque las estructuras de los actuales sistemas de cualificación constituyan la columna vertebral del estudio, los resultados serán probablemente relevantes para otros sistemas futuros, considerando que su arquitectura básica continuará siendo idéntica.

En resumidas cuentas, el objetivo principal de esta publicación consiste en describir posibles procesos políticos decisorios que faciliten mejorar el aprendizaje a lo largo de la vida, por medio de la correspondiente reforma de los sistemas nacionales de cualificaciones. Las cuestiones asociadas son muy diversas: el aprendizaje a lo largo de la vida es un tema muy extenso, y los sistemas nacionales de cualificaciones son indefectiblemente amplios y complejos. Sin embargo, la intersección de los dos ámbitos -en particular, el hecho de centrar el análisis en la reforma de los sistemas nacionales de cualificaciones- genera ya un campo de estudio más restringido, de mayor relevancia y apenas investigado hasta hoy.

El estudio de la OCDE que constituye la base de esta publicación se fundamenta en las experiencias recogidas por veintitrés países distintos. Quince de estos países elaboraron un informe de base detallado, en el que describen sus sistemas de cualificaciones, sus políticas actuales y futuras, además de un estudio de caso sobre los efectos de una posible reforma del sistema. Por otro lado, tres grupos temáticos examinaron a fondo, cada uno de ellos, un tema específico distinto[1].

1.2. Presupuestos y pruebas existentes

El primer presupuesto en que se sustenta este trabajo es que existe una relación real entre los sistemas nacionales de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida, y que dicha relación puede utilizarse para configurar respuestas políticas que aspiren a mejorar el segundo. Este presupuesto se basa en la experiencia de las cualificaciones, como elemento motivador del aprendizaje en los ciudadanos o como obstáculo que impide a algunos de ellos alcanzar un reconocimiento de sus aprendizajes. La consecución de dicho reconocimiento puede generar beneficios económicos y mejorar la autoestima y las oportunidades personales. Algunos países regulan el acceso al mercado de trabajo mediante requisitos de cualificación. Algunas personas temen que el aprendizaje que poseen no alcance el nivel exigido y se muestran reticentes a participar en una formación por ese mismo motivo. Otras pueden carecer de competencias básicas, o ser incapaces de manifestar las destrezas que sí poseen confrontados a un medio particular de evaluación. Algunos grupos sociales apoyan el sistema de cualificaciones y animan a sus integrantes a emprender formaciones cualificantes, mientras otros son reticentes a emprender procesos formales de reconocimiento. La evaluación de cualificaciones comporta costes; dichos costes pueden disuadir a algunas personas de participar, mientras que apenas tienen importancia para otras de mayor solvencia económica. Todos estos factores sugieren que un sistema de cualificaciones puede a la vez alentar y desanimar a la participación en el aprendizaje. El Capítulo 4 examinará detenidamente toda la serie de factores condicionantes.

Un segundo presupuesto básico es que todo sistema de cualificaciones puede configurarse de una manera óptima para generar altos niveles de reconocimiento con garantía de calidad. El sistema corresponderá entonces a las necesidades de los que aprenden, empleadores y otros protagonistas, sin levantar barreras innecesarias para el aprendizaje, como resultado de estos procesos de reconocimiento. Esta configuración óptima será inevitablemente divergente entre países e incluso entre contextos regionales, porque los sistemas son diversos. Por lo tanto, no será posible definir un punto óptimo de equilibrio universal para todos los factores que se enfrentan dentro de los sistemas de cualificaciones. El Capítulo 6 propondrá una forma de comprender mejor todos estos factores en competición mutua, recurriendo a los mecanismos antes mencionados.

Un “mecanismo” no es otra cosa más que un medio para transformar aspectos de un sistema de cualificaciones, de manera que éste fomente de alguna manera el aprendizaje a lo largo de la vida. Pero es necesario advertir inmediatamente que los mecanismos deben situarse en un contexto más amplio que el de los sistemas de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida. Los conceptos sociales no suelen ser independientes de las condiciones sociales, culturales y económicas en las que existen. Por ejemplo, la situación del mercado de trabajo, con sus demandas de volumen y estructura de la mano de obra, se traducen en oportunidades de empleo y en la necesidad de obtener mejores destrezas, o posiblemente cualificaciones. La innovación y el desarrollo tecnológico requieren desarrollar la capacitación de la mano de obra. También las normativas institucionales influyen claramente en la demanda de cualificaciones; por ejemplo, la obligatoriedad en algunos países de realizar una formación para poder aspirar al subsidio de desempleo. El grado de compresión de la estructura salarial y el índice general de rotación de la mano de obra pueden condicionar el rendimiento de la formación para los empleadores, y por tanto las oportunidades formativas para el trabajador. Junto con los

valores culturales básicos, estos factores condicionan los costes previos y los beneficios posteriores de la formación. Además, pueden ser distintos para diversos grupos demográficos en un mismo país. El sistema de cualificaciones de cada país se encuentra inmerso en todos estos factores sociales, económicos y culturales. Así, se hace necesario un tercer presupuesto: un mecanismo producirá diferentes resultados en distintos países, y por tanto nunca podrá afirmarse universalmente que un mecanismo particular funciona bajo cualquier tipo de situación.

La bibliografía sobre la *interacción* entre los sistemas de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida es escasa. Dentro de la abundante obra sobre los primeros, la noción de las cualificaciones se encuentra implícita en los debates sobre formación e impartición de programas formativos. En ocasiones, en el ámbito de la acreditación de aprendizajes previos, se menciona la cualificación con términos como *nivel educativo alcanzado, resultados* o *competencias*. La bibliografía sobre el aprendizaje a lo largo de la vida, con referencias implícitas o explícitas a las cualificaciones, señala con bastante frecuencia que un nivel bajo en la etapa de escolaridad obligatoria ejerce un potente efecto negativo sobre la motivación para participar más adelante en cualquier aprendizaje ulterior.

Es necesario interpretar con cuidado la escasa bibliografía existente sobre la relación entre el aprendizaje a lo largo de la vida y las cualificaciones, pues es frecuente entender estas últimas referidas a la educación y la formación (Keating, 2002). Por ejemplo, los informes sobre objetivos nacionales de participación en el aprendizaje a lo largo de la vida suelen referirse a las proporciones de población que alcanzan un cierto nivel de cualificación. El empleo del término "cualificación" debiera sin embargo limitarse únicamente a *los resultados* de la educación/formación. El informe del Grupo Temático 3, *Colaboración entre las diferentes instituciones y protagonistas de los sistemas de cualificaciones* (Apéndice A) pone de relieve el hecho y explica que las cualificaciones parecen constituir en general otra forma de denominar a los programas de formación.

Un informe de la Comisión Europea sobre indicadores de la calidad para el aprendizaje a lo largo de la vida (CE, 2001) concluye que no resulta posible definir un indicador general para la cualificación (que el informe llama *acreditación y certificación*), porque éste no integraría aspectos significativos de los aprendizajes externos al sistema formal de cualificaciones. En la evaluación internacional del aprendizaje a lo largo de la vida, los niveles de cualificación se encuentran vinculados invariable y explícitamente a las etapas educativas o formativas, y referidos a la norma ISCED/CINE 97; de nuevo, esto revela más un claro vínculo con la participación en programas regulares que una aceptación de los resultados de un aprendizaje de cualquier tipo a través de las cualificaciones.

1.3. Visión consensual de la terminología

Las definiciones son importantes: la palabra escrita y hablada debe transportar a otras personas el significado que un orador o autor pretende darle. El presente capítulo se ha redactado con el fin de contribuir a generar un significado común para vocablos y frases habituales, y también para llamar la atención sobre nuestras diferentes perspectivas y visiones.

Los fundamentos de este estudio reposan en una serie de conceptos básicos. La siguiente lista enumera los referidos a los sistemas de cualificaciones:

- Cualificación.
- Sistema de cualificaciones.
- Marco de cualificaciones.
- Competencia.
- Créditos.
- Relación entre evaluación, validación, acreditación y cualificación.
- Estándar.

En el ámbito del aprendizaje a lo largo de la vida, son conceptos básicos los siguientes:

- Aprendizaje a lo largo de la vida.
- Reconocimiento del aprendizaje.
- Aprendizaje formal.
- Aprendizaje no formal.
- Aprendizaje informal.

El proyecto de la OCDE definió estos términos en sus primeras fases de trabajo, casi siempre gracias a la labor de los tres Grupos Temáticos compuestos por miembros de numerosos países distintos. Sin embargo, conforme el estudio fue desarrollándose y abarcando más colaboraciones, emergieron también diferentes interpretaciones de los mismos. Las tentativas de reconciliar las visiones de los participantes dieron lugar a una evolución de las definiciones, y a la adaptación de los diferentes significados. Este capítulo rendirá cuentas de esa evolución de cada uno de estos conceptos centrales, concluyendo con una definición final consensuada. Como base para ello, se han utilizado en todo lo posible las definiciones existentes habituales en la OCDE, la Unión Europea y el Cedefop.

Cualificación

Los debates que acompañaron a la elaboración del estudio OCDE arrojaron la siguiente definición:

Una cualificación se obtiene cuando un organismo competente establece que una persona concreta ha adquirido conocimientos, destrezas y/o competencias de tipo amplio hasta los estándares especificados. El estándar de aprendizaje se confirma por evaluación o por terminación de un curso. El aprendizaje y la evaluación que dan lugar a una cualificación pueden realizarse a través de un programa de estudios formal y/o de una experiencia laboral. Una cualificación conlleva el reconocimiento oficial de un valor en el mercado de trabajo y para formaciones ulteriores. Una cualificación puede autorizar legalmente para practicar un oficio.

Esta definición concuerda con la de otras organizaciones internacionales, aún cuando siga existiendo alguna necesidad de adecuación a la definición más amplia de cualificación elaborada por la Oficina Internacional del Trabajo, que consta de tres partes:

- los requisitos que una persona debe cumplir para acceder o progresar dentro de una profesión;

- la experiencia y logros educativos/formativos que posee una persona;
- un registro oficial del nivel alcanzado, que reconoce haber terminado con éxito una determinada vía educativa/formativa, o bien un resultado satisfactorio en una prueba o examen.

En algunas circunstancias, será útil una versión simplificada de la primera definición: la cualificación es el resultado formal de un proceso de acreditación o validación. Una cualificación comporta un reconocimiento oficial de un valor en el mercado de trabajo y para formaciones ulteriores.

Sistema de cualificaciones

La definición acordada es la siguiente:

Los sistemas de cualificaciones son todos aquellos dispositivos de un país que dan lugar al reconocimiento de una formación o un aprendizaje. Incluyen medios para diseñar y operar políticas nacionales o regionales de cualificaciones, disposiciones institucionales, procesos de garantía de la calidad, procesos de evaluación y titulación, reconocimiento de destrezas y otros mecanismos que vinculan el ámbito educativo/formativo con el mercado de trabajo y la sociedad civil. Los sistemas de cualificaciones pueden ser más o menos integrados y coherentes. Un elemento de un sistema de cualificaciones puede ser un marco explícito de cualificaciones.

Behringer y Coles (2003) han propuesto desglosar todo sistema de cualificaciones en componentes y subcomponentes; este desglose se recoge en el Anexo 1.2 y permite apreciar la gran diversidad de los sistemas de cualificaciones.

Marco de cualificaciones

El marco de cualificaciones es un posible componente de un sistema de cualificaciones:

Un marco de cualificaciones es un instrumento que permite desarrollar y clasificar cualificaciones conforme a una serie de criterios sobre niveles de aprendizaje alcanzados. Esta serie de criterios puede hallarse implícita en los descriptores de cualificaciones o definirse explícitamente mediante un conjunto de descriptores de nivel. Los marcos de cualificaciones pueden abarcar todos los niveles y vías formativas o limitarse a un sector particular, por ejemplo la educación inicial, la educación de adultos o quizás un sector profesional. Algunos marcos pueden tener más elementos de diseño y una estructura más rígida que otros; algunos reposan sobre una base legal mientras otros reflejan simplemente el consenso alcanzado entre los agentes sociales. Pero todos los marcos de cualificaciones, no obstante, suponen una base para mejorar la calidad, la accesibilidad, la interrelación y el reconocimiento público o laboral de cualificaciones, sea dentro de un país o a escala internacional.

Competencia

Es considerable la labor hecha con intención de definir el significado de la competencia, particularmente cuando el término se utiliza en relación con la esfera laboral. El estudio de la OCDE DeSeCo (Rychen y Salganik, 2003) procedió a revisar el

significado de este concepto y a clasificar una serie de competencias. Partiendo del informe escrito de dicho proyecto y de un examen de la bibliografía publicada en Francia, Reino Unido y Estados Unidos, nuestro estudio ha llegado a la siguiente definición combinada:

La competencia es una aptitud que rebasa la simple posesión de conocimiento y destrezas, y abarca: i) competencia cognitiva, que implica el uso de teorías y conceptos y de conocimiento tácito informal obtenido por vía experiencial; ii) competencia funcional (destrezas o saber hacer), es decir lo que alguien debe ser capaz de hacer para trabajar en un sector determinado; iii) competencia personal, que consiste en se capaz de reaccionar ante situaciones específicas; y iv) competencia ética, que conlleva la posesión de determinados valores personales y profesionales.

Crédito

Bajo crédito suele entenderse la asignación de un *valor* a un monto específico de formación, por lo general una unidad de formación evaluada o un módulo perteneciente a un programa formativo. En ocasiones se considera que un crédito es portable, y entonces puede integrársele en un contexto distinto al de aquel en que se ha obtenido o acreditado. Este proceso recibe el nombre de *transferencia de crédito*, y hay que advertir que un crédito puede transferirse a otra cualificación con un valor superior o inferior al inicial, en función del tamaño relativo de la cualificación de destino. A veces se permite acumular créditos hasta alcanzar o superar el valor exigido para expedir una cualificación. Esta *acumulación de créditos* es un rasgo habitual en numerosos programas flexibles de formación. Por último, debido a que los sistemas de créditos pueden resultar eventualmente complicados, los procesos de valoración, transferencia y acumulación de créditos pueden regularse por normas fijadas en un *marco de créditos* de tipo general. La definición que combina estas ideas es la siguiente:

El crédito expresa el valor de un determinado volumen de aprendizaje. Puede transferirse a una cualificación distinta de aquella para la que se obtuvo. Puede estar permitido acumular créditos hasta los niveles preestablecidos para la concesión de una cualificación. Los procesos de valoración, transferencia y acumulación de créditos se regulan por las normas especificadas en un marco de créditos.

Relación entre evaluación, validación, cualificación y certificación

El doble significado de la cualificación, como vía para conferir la categoría de trabajador cualificado y como posesión física del certificado, es fuente de confusiones. Para cimentar el significado de cualificación y certificación sobre términos comúnmente aceptados, sugerimos la siguiente secuencia lógica:

*La **evaluación** de una formación o un aprendizaje consiste en la comparación de éste con determinados estándares o criterios, efectuada por un experto o un grupo de expertos conforme a procedimientos establecidos.*

*La **validación** de un nivel formativo tiene lugar cuando las autoridades legislativas y profesionales competentes aprueban o confirman la evaluación de la formación, **por considerar** que dicha evaluación satisface determinados criterios establecidos y que se ha seguido un procedimiento normativo de evaluación.*

*La **cualificación** es el resultado formal de un proceso de acreditación o validación. Una cualificación comporta el reconocimiento oficial de un valor en el mercado de trabajo y para otras formaciones ulteriores.*

*Un **certificado** es un documento oficial que registra la cualificación y la validación de aprendizajes.*

Estándares

Un término que surge en numerosos debates sobre cualificaciones, formaciones cualificantes o aprendizaje de una cualificación es el de *estándar*. Se trata de un término clave para generar confianza en los sistemas de cualificaciones y en una oferta formativa. Pero se utiliza al menos de tres formas distintas. Primeramente, en su interpretación más amplia, describe los niveles de referencia o resultados esperados de una formación, acordados entre los protagonistas. En este sentido, los estándares pueden referirse al contenido de programas formativos (resultados de aprendizaje) o al proceso de asegurar resultados de aprendizaje con procedimientos de garantía de la calidad. Así pues, el término puede utilizarse para referirse al nivel de una cualificación. En este sentido, los estándares o especificaciones confieren una sensación de solidez y relevancia muy difundida entre los usuarios. Pero esta primera definición resulta en ocasiones demasiado ambigua para algunos usuarios de la palabra. Un segundo significado va asociado a criterios específicos que regulan el contenido de programas formativos. En este caso, los estándares especifican exclusivamente el nivel de los resultados de aprendizaje respectivos; la palabra produce en este caso la sensación de haber alcanzado un nivel exigible y preestablecido, p.e. una persona posee un estándar de conocimientos sobre química que le permiten trabajar como técnico en el sector. Evidentemente, este segundo significado comporta la existencia de numerosos estándares o niveles, en función de factores contextuales, expectativas de las empresas locales, etc. Una tercera definición de estándar es la que describe aquellos procesos comúnmente aceptados como reproducibles en todo momento. Esta definición, evidentemente, no admite variación en función del contexto. A no ser que indiquemos lo contrario, nuestro estudio utilizará siempre la definición primera y más amplia.

Los estándares son niveles de referencia o resultados esperados de una formación acordados entre los protagonistas, e incluyen todos los factores que influyen sobre la solidez y relevancia de las cualificaciones.

Aprendizaje

Este estudio asumirá la definición publicada por el Cedefop (Tissot, 2004):

El aprendizaje es un proceso acumulativo por el que una persona asimila gradualmente elementos cada vez más complejos y abstractos (conceptos, categorías, patrones o modelos de comportamiento) y/o obtiene destrezas y competencias.

Aprendizaje a lo largo de la vida

La OCDE adopta una definición del aprendizaje a lo largo de la vida como actividad humana que se extiende “de la cuna a la tumba”. Sin embargo, el análisis de la bibliografía

sobre el aprendizaje a lo largo de la vida muestra que la mayoría de los autores ignoran la formación que tiene lugar en la etapa de la escolaridad obligatoria. Esto se debe presumiblemente a que en este periodo el que aprende apenas tiene opción para decidir su asistencia o no a una formación formal. Así pues, estos autores consideran que el aprendizaje a lo largo de la vida es el que tiene lugar una vez acabada la enseñanza secundaria obligatoria o a partir del inicio de un programa de formación profesional, y que por tanto merecería mejor el nombre de formación de adultos. La definición "de la cuna a la tumba" diverge de este modelo "postobligatorio" del aprendizaje a lo largo de la vida y asume que la enseñanza obligatoria puede surtir profundos efectos sobre la participación en el aprendizaje en etapas posteriores de la vida.

Es tema habitual la riqueza intrínseca al concepto del aprendizaje a lo largo de la vida, que abarca en particular la formación institucionalizada, el aprendizaje asociado de alguna manera al trabajo y todo otro tipo de aprendizaje en el tiempo libre. La idea de que el aprendizaje a lo largo de la vida se centra básicamente en la persona tiene mucha importancia para los países participantes. En el análisis elaborado por Behringer y Coles (2003) como contribución al estudio de la OCDE, la definición utilizada es la siguiente:

> *Aquella actividad de aprendizaje que se emprende a lo largo de toda la vida para perfeccionar conocimientos, destrezas y competencias con fines personales, cívicos, sociales y/o laborales. Así, incluye todo el espectro de posibles aprendizajes -formales, no formales o informales-, junto a elementos tales como la ciudadanía activa, la realización personal, la inclusión social y aspectos relacionados con la profesión, el oficio o el empleo.*

Reconocimiento de aprendizajes

Dentro de la bibliografía europea, el término *reconocimiento* parece tener un significado amplio, y es frecuente utilizarlo como sinónimo de *validación*. Ambos vocablos describen tanto el registro del nivel educativo de una persona como al progreso que la persona haya hecho en aspectos formativos. Algunos usuarios entienden también bajo *reconocimiento* los procesos que conducen a expedir una cualificación. El reconocimiento de aprendizajes tiene por objetivo reflejar de manera visible los conocimientos, destrezas y competencias amplias de una persona, quien a continuación puede utilizar la certificación obtenida para extraer un provecho económico, o para mejorar su categoría o su autoestima. En algunos países, la palabra *validación* designa específicamente los procesos legales que permiten a una persona obtener un certificado (por ejemplo, un título profesional) correspondiente a sus destrezas, conocimientos y saber hacer. En otros, la *validación* es el método que permite registrar en un documento las destrezas y competencias de una persona, sin exigir la consecución previa de determinados objetivos de conocimiento. El reconocimiento constituye así mismo un componente del proceso pedagógico de la educación de adultos, y es un instrumento importante para atraer y motivar participantes a estudiar. En Escocia, se entiende por *reconocimiento* el proceso de comparar conocimientos, las destrezas y competencias profesionales –independientemente de las vías de su obtención– con los criterios fijados en un *benchmark* o nivel de referencia nacional, y se le distingue claramente de la definición de *acreditación*: esta última incluye un proceso formal de evaluación que incorpora elementos de garantía de la calidad.

El Cedefop (Tissot, 2004) subdivide el reconocimiento (de competencias) en: a) *reconocimiento formal*, consistente en el proceso de conferir categoría oficial a las competencias, sea a través de la concesión de certificados o de equivalencias, unidades de crédito o validación de competencias adquiridas y/o b) *reconocimiento social*, que se produce cuando los protagonistas económicos y sociales aceptan el valor de las competencias de una persona. Esta distinción ha llevado al presente estudio OCDE a aceptar la siguiente definición:

El reconocimiento del aprendizaje equivale al proceso de registrar los logros de los ciudadanos, derivado de cualquier tipo de aprendizaje en cualquier entorno; dicho proceso tiene por objetivo reflejar de manera ***visible*** *los conocimientos, destrezas y competencias amplias que posee una persona, de suerte que ésta pueda combinarlas o ampliarlas, y sacar provecho de ellas.*

Aprendizaje formal

Actividad que suele asociarse a centros educativos, como una escuela, o a las empresas que ofrecen formación regular en un sistema dual. Otro posible agente de la formación son las entidades encargadas del proceso de evaluación. El aprendizaje se deriva de un programa organizado y estructurado de instrucción. El aprendizaje formal es intencional, desde la perspectiva del que aprende. Se extrae por tanto la siguiente definición:

El aprendizaje formal tiene lugar cuando el que aprende decide seguir un programa de instrucción dentro de un centro educativo, una entidad de formación de adultos o en la empresa. El aprendizaje de tipo formal se reconoce generalmente por medio de una cualificación o un certificado.

Aprendizaje no formal

Al igual que el aprendizaje formal, los aprendizajes no formales tienen lugar cuando una persona sigue un programa formativo estructurado dentro de una institución educativa o en la empresa. Este tipo de aprendizaje suele encontrarse integrado en actividades planificadas no diseñadas explícitamente como formación, pero que contienen un importante componente formativo. Los aprendizajes no formales pueden hallarse estructurados, y son intencionales desde el punto de vista del que aprende.

Muchos países diferencian explícitamente entre aprendizajes no formales e informales. El consenso general de la distinción señala que los aprendizajes no formales son intencionales y se realizan a menudo en entornos educativos o de trabajo, si bien no dan lugar a cualificaciones regulares. En Suecia, el aprendizaje formal tiene lugar dentro del sistema educativo regular, y el aprendizaje no formal es la que organiza paralelamente a ella, en el sector privado. De esta manera, el aprendizaje no formal puede estar muy asociado a un sistema educativo formal y otros ámbitos educativos organizados.

El aprendizaje no formal tiene lugar cuando una persona sigue un programa de aprendizaje que no suele evaluarse y no da lugar a una certificación. Sin embargo, puede estar estructurado por el centro formativo, y también es intencional desde la perspectiva del que aprende.

Aprendizaje informal

El aprendizaje informal es el que se realiza externamente a cualquier oferta educativa o formativa organizadas. Con frecuencia, suele denominárselo también "experiencia" o "aprendizaje no intencional" y ocurre durante toda la vida sin que la persona que aprende sea necesariamente consciente del conocimiento o las destrezas que va obteniendo. Así pues, este tipo de aprendizaje se considera un "efecto secundario" de la vida. El aprendizaje informal suele también denominarse experiencial. Proponemos la definición del Cedefop (Tissot, 2004), por considerarla la más útil.

El aprendizaje informal se deriva de actividades cotidianas, ya sean éstas laborales, familiares o de ocio. No se encuentra organizada ni estructurada en cuanto a objetivos, tiempo dedicado o soportes de aprendizaje. El aprendizaje informal es en la mayoría de los casos no intencional, desde la perspectiva del que aprende. Por lo general no da lugar a certificación alguna.

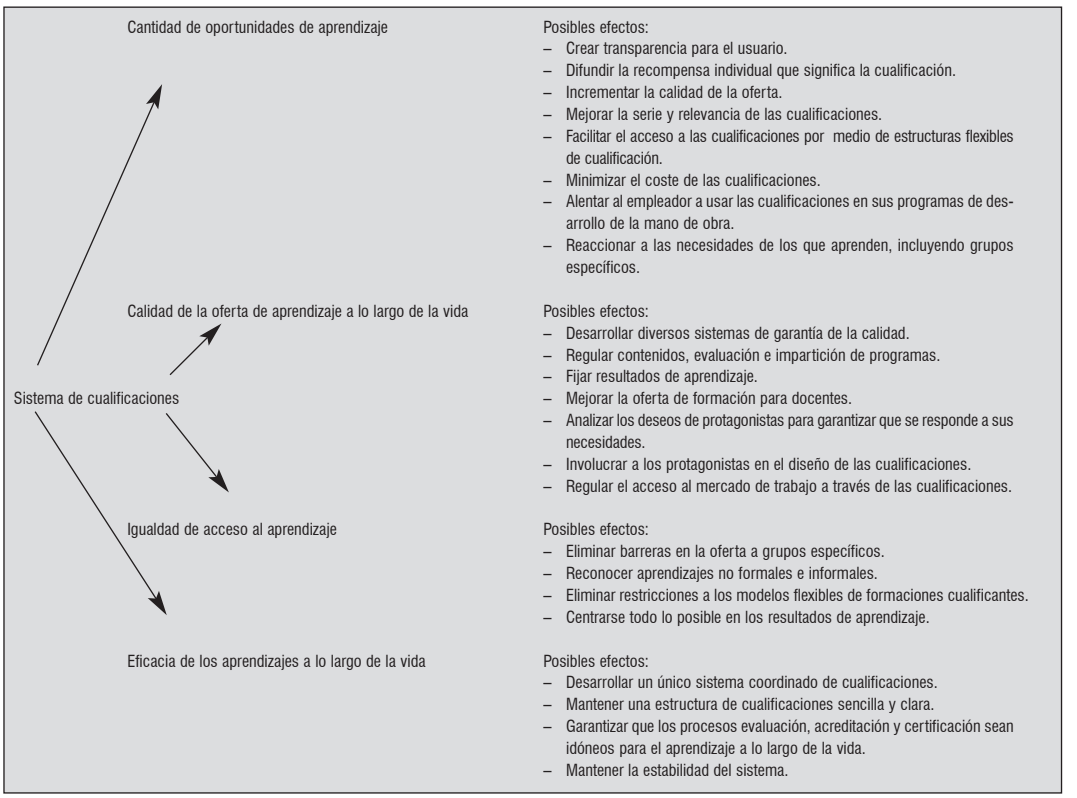
1.4. Efectos sobre el aprendizaje a lo largo de la vida

¿Cómo influye un sistema de cualificaciones sobre el aprendizaje a lo largo de la vida? Los posibles efectos que el sistema ejerce pueden clasificarse de esta manera:

- Cantidad de oportunidades de aprendizaje.
- Calidad de las oportunidades de aprendizaje.
- Acceso igualitario al aprendizaje.
- Eficacia de los aprendizajes a lo largo de la vida.
- El Gráfico 1.1. desglosa los efectos posibles.

Una vez definidos los efectos que permiten a un sistema de cualificaciones promover el aprendizaje a lo largo de la vida, será útil analizar los componentes de los sistemas de cualificaciones que son responsables de dichos efectos positivos. Behringer y Coles (2003) han enumerado una serie de estos componentes, sugiriendo además su posible interacción con el aprendizaje a lo largo de la vida. Por ejemplo, analizan los posibles efectos de los procesos de acreditación de cualificaciones y concluyen que el coste de la acreditación es un factor que influye sobre la decisión individual de emprender una formación y que, por tanto, un proceso de acreditación barato ejercerá un efecto positivo. De forma similar, si el proceso de acreditación intensifica la calidad de exámenes y evaluaciones, este hecho puede fomentar la aceptación de programas formativos acreditados. Otro componente de los sistemas de cualificaciones es la transferencia de créditos. Behringer y Coles concluyen al respecto que una mayor flexibilidad en períodos formativos y contenido de los programas, las oportunidades que abre la certificación parcial y su división de tiempo y costes hasta lograr una cualificación completa son todos ellos factores con probable efecto positivo sobre el aprendizaje a lo largo de la vida. Considerando estos efectos, es posible anticipar las características de los sistemas de cualificaciones que pueden condicionar el comportamiento de los diversos protagonistas (Cuadro 1.1).

Gráfico 1.1. Posibles efectos positivos de un sistema de cualificaciones sobre el aprendizaje a lo largo de la vida



Cuadro 1.1. Ejemplos de características de un sistema de cualificaciones que pueden influir sobre los protagonistas de la formación

Posible mecanismo	Posibles efectos sobre los individuos	Posibles efectos sobre los empleadores	Posibles efectos sobre los proveedores de formación
Aumentar la transferibilidad de cualificaciones	Positivos (las cualificaciones podrían utilizarse en otra empresa u otro país)	Negativos (riesgo de que el personal formado abandone la empresa)	Positivos (mayor volumen de mercado, economías de escala)
		Positivos (flexibilidad en la contratación y asignación de mano de obra)	Negativos (requisitos más complejos de acceso a programas)

1.5. Significado y estructura de los mecanismos y de las respuestas políticas

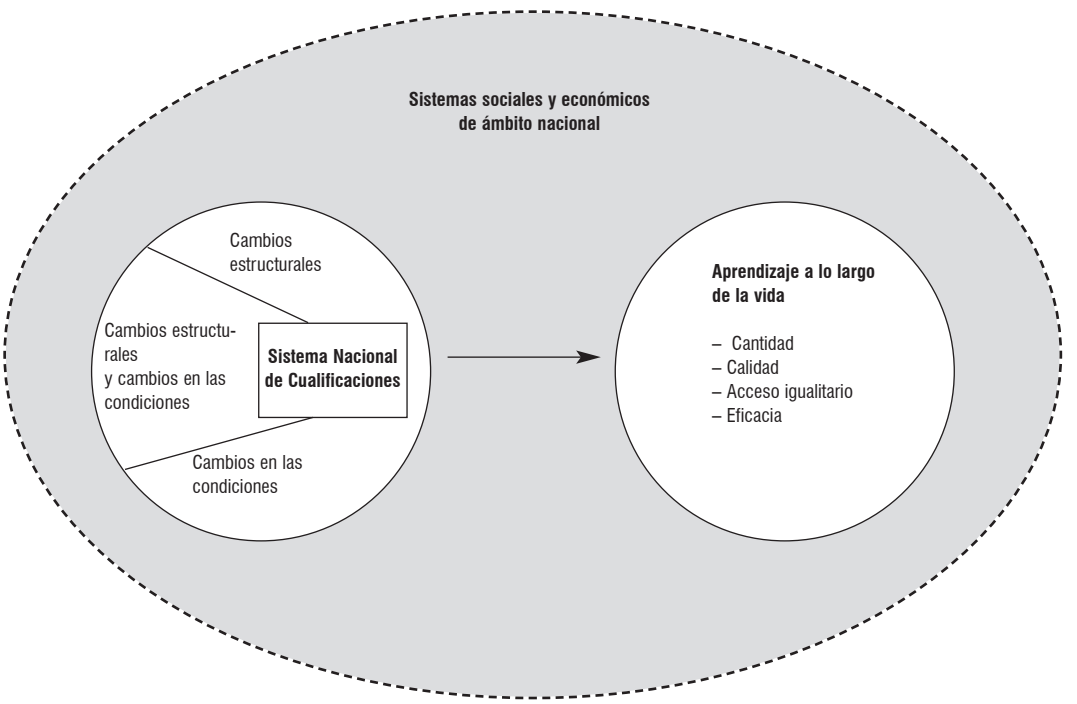
Una vez explicados los principales conceptos que aparecen en este estudio OCDE y el origen de las definiciones de los términos básicos, será útil definir con mayor detenimiento la idea de "mecanismo". Hasta ahora, hemos entendido por mecanismo una medida destinada a modificar un elemento en un sistema de cualificaciones, con la intención de promover de alguna manera el aprendizaje a lo largo de la vida. Un ejemplo de potencial mecanismo es desglosar cualificaciones en unidades evaluables individualmente, medida destinada a los que aprenden con escaso tiempo o posibilidades económicas, para que puedan emprender una formación cualificante comenzando tan sólo con una o dos unidades.

Durante la elaboración del estudio OCDE, la naturaleza de los "mecanismos" fue evolucionando; actualmente estos se conciben compuestos por dos partes, que pueden interactuar entre sí: en primer lugar, un mecanismo puede considerarse un *cambio estructural* tangible, cuando es posible detectar una modificación en la infraestructura de un sistema de cualificaciones, p.e. la creación o eliminación de una cualificación; por otra parte, un mecanismo puede consistir en un simple *cambio de condiciones* más efímero dentro de un sistema, como por ejemplo mejorar la financiación de una vía específica de cualificación. Ambas dimensiones pueden actuar por separado o colectivamente, y una puede reforzar o contrarrestar los efectos de la otra. Por ejemplo, la modularización de cualificaciones puede incrementar el acceso a la cualificación pero también reducirlo debido a los mayores costes que implica. Así pues, un mecanismo será la suma de los efectos de cambio estructural y de cambio de condiciones, y dicha suma puede ser nula. Definimos por tanto el mecanismo de esta manera:

Un mecanismo consiste en un cambio estructural dentro de un sistema de cualificaciones y/o un cambio en las condiciones del sistema de cualificaciones, que dan lugar en su conjunto a una modificación en la cantidad, la calidad, la difusión o la eficacia del aprendizaje a lo largo de la vida.

Puede ilustrarse el concepto de mecanismo en forma de diagrama (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2. **Forma que adopta un mecanismo**



Esta será la definición de mecanismo utilizada en el Capítulo 4, que enumerará 20 mecanismos individuales tras un análisis global de las observaciones empíricas y teóricas sobre posibles formas de cambiar el comportamiento de los principales protagonistas. En los capítulos 5 y 6, estos 20 mecanismos detectados se utilizarán para optimizar la

operatividad de las respuestas políticas ideadas en los diversos países con intención de promover el aprendizaje a lo largo de la vida. El siguiente capítulo enumerará nueve posibles respuestas políticas. Definiremos aquí el término "respuesta política" de la manera siguiente:

> *Un proyecto político nacional de carácter formal que propone desarrollar partes esenciales del sistema de cualificaciones en un país, con el objetivo de mejorar en* éste el aprendizaje a lo largo de la vida.

Todas las definiciones anteriores contribuyeron a clarificar conceptos entre los participantes en el estudio OCDE.

1.6. Estructura de la publicación

Las secciones previas de este Capítulo 1 proporcionan definiciones y fijan el horizonte conceptual. Definen todos los conceptos principales utilizados durante el estudio OCDE y cuya comprensión común se consideraba básica para el éxito de éste. Estas definiciones son ahora suficientemente sólidas como para utilizarse en futuros trabajos en este ámbito. Sería útil seguir utilizando los mismos términos de manera coherente en años venideros, aunque por otra parte es evidente que los conceptos que subyacen a las definiciones son orgánicos, y que por tanto éstas no pueden quedar labradas en piedra para toda la eternidad. El Capítulo 1 también intenta ofrecer una base conceptual sobre mecanismos potenciales que permiten vincular los sistemas nacionales de cualificaciones con el aprendizaje a lo largo de la vida. Ha sido importante plantear fundamentos teóricos claros, antes de dedicar nuestra atención a las pruebas existentes. El resto de la publicación se centrará en un trabajo empírico, partiendo de los informes de base nacionales, la labor de los Grupos Temáticos y/o los datos reunidos durante el estudio, incluyendo investigaciones publicadas y diversos documentos políticos.

El Capítulo 2 resume las tendencias e iniciativas recientes dentro de los sistemas nacionales de cualificaciones. Refleja cómo los responsables con poder decisorio en numerosos países de la OCDE están cada vez más convencidos de que los sistemas nacionales de cualificaciones pueden constituir un instrumento político. Tras exponer brevemente los urgentes motivos del cambio, se emplean las observaciones existentes para resumir las respuestas políticas a la necesidad de mejorar el aprendizaje a lo largo de la vida *por medio de* los sistemas de cualificaciones.

El Capítulo 3 trata de ofrecer métodos cuantitativos para calibrar las posibles relaciones entre sistemas nacionales de cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida. Considera los grupos de riesgo y la diversidad de las necesidades individuales. Utiliza dos tipos de datos. En primer lugar, las variables cuantitativas a escala general (macro) describen, en cada país, factores como el nivel educativo de la población o proporción de adultos que emprende actividades formativas. También se presenta una tipología de los sistemas de cualificaciones que quizás pueda relacionarse con los datos sobre aprendizaje a lo largo de la vida. En segundo término, se utilizan datos a escala individual para complementar los datos macro y ofrecer una visión más perfecta de la posible relación entre las formaciones que se emprenden con objetivos de cualificación y el aprendizaje a lo largo de la vida.

El Capítulo 4 extrae datos sobre los protagonistas en los informes de base nacionales, y luego combina estos con informaciones publicadas, a fin de detectar incentivos y obstáculos a la formación. Estos datos se sintetizan a continuación en una serie de mecanismos basados en el marco conceptual esbozado en el Capítulo 1, pero sin entrar en su aplicación operativa, tema que tratarán los Capítulos 5 y 6.

El Capítulo 5 muestra que los mecanismos formulados pueden asignarse a las diversas respuestas políticas detectadas en el Capítulo 2. Revisa cada una de las respuestas políticas, analizando los mecanismos que contribuirán probablemente a sus objetivos y aquellos que serán probablemente contraproducentes. Muestra también con breves estudios de caso la aplicación práctica de mecanismos dentro de las respuestas políticas actuales a escala nacional. Analiza asimismo el nivel de influencia de los mecanismos sobre las respuestas políticas, y señala las vías por las que algunos mecanismos parecen reforzar los efectos de otros.

El Capítulo 6 va destinado a los responsables políticos y estudia la cuestión práctica de convertir mecanismos en herramientas útiles para la práctica política. Partiendo de todos los datos y análisis presentados en los capítulos precedentes, presenta tres instrumentos que los responsables políticos pueden utilizar para modificar sistemas de cualificaciones de manera que generen un aprendizaje a lo largo de la vida más difundido y de mejor calidad.

En resumidas cuentas, el estudio OCDE que ha dado lugar a esta publicación analiza los efectos de diferentes políticas de cualificación sobre el aprendizaje a lo largo de la vida. Ha ayudado a países distintos a compartir conocimientos prácticos y experiencias políticas obtenidas con las reformas y ajustes recientes de sus sistemas de cualificación, por lo cual se estructuró de manera que la labor de investigación fuese lo más sólida posible: además del método empírico adoptado por cada uno de los informes nacionales, los Grupos Temáticos examinaron aspectos particulares de la relación entre los sistemas de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida. La labor incluyó reuniones internacionales de expertos y representantes nacionales, con el fin de controlar el progreso del estudio[2]. En consecuencia, el estudio consiguió impulsar el intercambio de opiniones entre delegados nacionales, representantes y expertos de organismos internacionales[3], redactar materiales escritos y lanzar ideas. Todas estas contribuciones, junto con la bibliografía ya publicada y los seminarios para expertos de la OCDE, han contribuido decisivamente a configurar la estructura y contenidos de la presente publicación.

Notas

1 El Anexo 1.1 ofrece una descripción completa de dicha labor.

2 París (Francia), Sant Gallen (Suiza) y Cancún (México).

3 En concreto, participaron en esta actividad el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), la Fundación Europea de la Formación (FEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial y el Comité Consultivo Sindical (TUAC en sus siglas en inglés).

Bibliografía

Béduwé, C. y J. Planas (2003), *Educational Expansion and Labour Market: A Comparative Study of Five European Countries – France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom – with Special Reference to the United States*, Serie Investigaciones CEDEFOP, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Behringer F. y M. Coles (2003), *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning: Towards an Understanding of the Mechanisms that Link Qualifications and Lifelong Learning*, Documentos de trabajo educativos de la OCDE, nº 3, París.

Brown, L.B. (2003), *International Models of Career-Technical Educations,* ERIC - Centro de orientación de carreras y formación profesional de adultos, www.ericacve.org/pubs.asp.

CE (Comisión Europea) (2001), *Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje a lo largo de la vida*, COM (2001), Comisión Europea, Bruselas.

Evans, K., P. Hodkinson y L. Unwin (2002), *Working to Learn: Transforming Learning in the Workplace*, Kogan Page, Londres.

Feinstein, L., F. Galindo-Rueda y A. Vignoles (2004), *The Labour Market Impact of Adult Education and Training: A Cohort Analysis*, documento de trabajo, Centre for the Economics of Education, de próxima publicación en el *Scottish Journal of Political Economy.*

Guile, D. y T. Griffiths (2001), "Learning through Work Experience", *Journal of Education and Work*, vol. 15, nº 3, pp. 113-131.

IJLE (*International Journal of Leadership in Education*) (2004), "Lifelong Learning: A Simple Concept Oversimplifying a Complex Reality", Editorial, vol. 23, nº 4, julio-agosto, pp. 315-317.

Keating, J. (2002), "Qualifications and Learning: Exploring the Relationship", Documento de trabajo.

NCVER (National Centre for Vocational Education Research) (2003a), *Defining Generic Skills*, www.ncver.edu.au/research/proj/nr2102b.pdf.

NCVER (2003b), *Training and Competitiveness: An Asian Firm Perspective*, NCVER, www.ncver.edu.au/research/commercial/op291.pdf.

OCDE (2001), *Education Policy Analysis*, OCDE, París.

OCDE (2002a), *Guidelines for Country Background Reports*, documento preparado por la secretaría de la iniciativa "Función de los sistemas nacionales de cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida", Febrero, OCDE, París, www.OCDE.org/edu/lifelonglearning/nqs

OCDE (2002b), *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning – Thematic Issues Groups,* documento preparado por la secretaría de la iniciativa "Función de los sistemas nacionales de cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida", abril, OCDE, París, www.OCDE.org/edu/lifelonglearning/nqs.

OCDE (2003), *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices*, OCDE, París.

OCDE (2005), *Promoting Adult Learning*, OCDE, París.

Ottersten, E.K. (2004), "Lifelong Learning and Challenges Posed to European Labour Markets", *European Journal of Education*, vol. 39, nº 2.

Rychen, D.S. y L.H. Salganik, eds. (2003), *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*, informe del Proyecto DeSeCo (Definición y Selección de Competencias) de la OCDE, Hogrefe and Huber, Gotinga.

Tissot P. (2004), *Terminology of Vocational Training Policy: A Multilingual Glossary for an Enlarged Europe*, CEDEFOP, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

ANEXO 1.A1

El Proceso y los Grupos Temáticos

En el ámbito nacional, se invitó a diversos países a redactar un informe de base conforme a una serie de directrices previamente elaboradas (OCDE, 2002a); quince de ellos procedieron a hacerlo[1]. Estos informes nacionales se debatieron a continuación con representantes de cada país, y quedaron finalmente autorizados como descripciones válidas del sistema de cualificaciones correspondiente y sus efectos sobre el aprendizaje a lo largo de la vida. Los informes no pretendían servir de base comparativa esencial, ya que simplemente describen y analizan cuestiones desde la perspectiva nacional, y porque el estudio no preveía la revisión independiente o la evaluación externa de los mismos. Con todo, proporcionaron una sólida fuente inicial de datos para el análisis y la elaboración de esta obra. Constituyen la base empírica que la sustenta, y se han utilizado en conjunción con una serie de datos cuantitativos y con lo publicado por otras fuentes en el ámbito de estudio. Para la elaboración de los respectivos informes nacionales, los diversos países tenían que considerar cuatro componentes previamente acordados:

En primer lugar, tenían que describir su sistema de cualificaciones a grandes rasgos, y en particular los mecanismos de reconocimiento de aprendizajes formales, no formales e informales. Esto incluye aquellas medidas que vinculan reconocimiento y cualificación por medio de sistemas de créditos y marcos de cualificaciones, y las normas que regulan los sistemas de cualificaciones. En segundo término, debían proporcionar informaciones concisas sobre los efectos que ejercen los sistemas de cualificaciones, tal y como haya revelado su revisión o evaluación, o bien otros datos o informaciones fácilmente disponibles. Aquí se incluían informaciones sobre las ventajas del reconocimiento de aprendizajes previos para obtener una cualificación. El tercer componente consistía en una revisión de las principales modificaciones realizadas en los sistemas de cualificaciones o a sus elementos clave durante la última década, y las presiones de orden educativo, económico o social que motivaron estos cambios. También tenían que describir las principales iniciativas de reforma de los sistemas de cualificaciones ideadas para promover la formación, mediante objetivos tales como aumentar los niveles de participación en las vías formales o mejorar resultados de aprendizaje. El cuarto y último componente obligatorio consistía en examinar y analizar las experiencias y opiniones directas de suministradores y los que aprenden sobre los efectos del sistema de cualificaciones para la formación. Se propuso que este último análisis se realizase a escala de la práctica y usos reales, es decir, de los programas de aprendizaje en toda variedad de contextos[2].

Además de elaborar su informe de base, se pidió a los diversos países que eligieran los temas prioritarios de análisis para los Grupos Temáticos internacionales. Esta labor arrojó

tres elementos principales, y por este motivo se crearon tres grupos temáticos. La razón para organizar estos grupos era doble: primeramente, había interés por desarrollar un trabajo comparativo además de la labor descriptiva nacional que suponían los informes de base por país; el segundo motivo era la oportunidad de centrarse en temas de interés particular para los países participantes en el estudio. Se recopilaron datos cualitativos encuestando a los participantes sobre su respectivo país con una plantilla (OCDE, 2002b) que facilitaba el análisis comparativo. Veinte países contribuyeron al menos a uno de los grupos temáticos[3]. Los tres informes temáticos correspondientes forman parte del corpus de investigación de nuestro estudio, y se han utilizado para redactar el presente estudio. Se presentan de forma abreviada en el Apéndice A.

El primer Grupo Temático estudió el *desarrollo y uso de los marcos de cualificaciones como medio para reformar y gestionar sistemas de cualificaciones*. Además de elaborar definiciones - se fijaron claramente términos clave como "sistema de cualificaciones" o "marco de cualificaciones"-, el informe redactado por este grupo se ocupa de los motivos que justifican la creación de un marco de cualificaciones. Describe también algunos factores motivadores del cambio, formula las ventajas y cita las condiciones para la creación de un marco. Se analizan las ventajas según se trate de beneficios de orden general o bien relacionadas en particular con el aprendizaje a lo largo de la vida. Las ventajas de orden general tienen que ver con los sistemas y la oferta de cualificaciones; el desarrollo de carreras, orientación y oferta de empleos, información y orientación para la movilidad profesional; las dimensiones internacionales y transnacionales; y la regulación, legislación y contexto institucional. El eje central del estudio en su conjunto consiste en detectar las ventajas para el aprendizaje a lo largo de la vida. El informe del primer Grupo resume sus posibles efectos: promover una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida; integrar la oferta de aprendizaje a lo largo de la vida en un sistema coherente; abrir tipos de acceso poco habituales; desarrollar competencias básicas; relacionar y comparar cualificaciones entre sí; centrar la formación en las necesidades individuales y empresariales; minimizar el tiempo para el aprendizaje y reducir costes; y visualizar con claridad y sencillez las competencias que una persona posee.

El informe del segundo Grupo Temático estudia las especificaciones y la garantía de la calidad en las cualificaciones, con referencia especial al reconocimiento de aprendizajes no formales o informales. Aquí también se procedió inicialmente a definir algunos términos y a distinguir entre aprendizaje formal, no formal e informal. El informe elaborado se adentra así mismo en los motivos por los que los países se hallaban interesados por las deliberaciones de este segundo grupo: entre las oportunidades se cuenta la posible contribución a la calidad, la cantidad y la difusión del aprendizaje a lo largo de la vida. Otros temas son la relación del capital humano individual –que puede mejorarse mediante el aprendizaje– con su rendimiento en el mercado de trabajo, p.e. la empleabilidad y la movilidad. Este grupo formuló asimismo los desafíos políticos, como la dificultad que supone mejorar la aceptación en el mercado de trabajo. El informe redactado contiene ejemplos de prácticas actuales en diversos ámbitos: legislación y política; vínculos con el sistema formal de enseñanza y formación; vías posibles para descentralizar iniciativas; medidas de colaboración social; garantía de la calidad; definición de grupo destinatario; y la necesidad de sistemas de reconocimiento. Se estudiaron los obstáculos al reconocimiento de aprendizajes no formales e informales desde dos puntos de vista: la motivación individual y las estructuras de los sistemas de reconocimiento. Con vistas al futuro, se elaboraron propuestas para eliminar estas

barreras y facilitar el reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales. Las propuestas reunidas son de tres tipos: principios para sistemas de reconocimiento; respuesta a obstáculos individuales, y desarrollo de un sistema de reconocimiento. Por último, el informe del segundo grupo formula conclusiones, plantea un posible debate, y efectúa recomendaciones en siete ámbitos distintos: objetivos de un sistema de reconocimiento; contexto; establecimineto de estándares nacionales; garantía de la calidad; medidas específicas para grupos usuarios; promover la difusión y el acceso; y eliminación de los elementos disuasorios (desincentivos) existentes.

El informe del tercer Grupo Temático tenía por tema la cooperación entre diferentes instituciones y protagonistas de los sistemas de cualificaciones. En particular, examina la función de los diferentes participantes en el desarrollo de estándares y cualificaciones profesionales, y la transformación de dicha función cuando se reforma el sistema de cualificaciones. Este tercer informe contiene dos capítulos y unas conclusiones. El primer capítulo se centra en las metodologías y procesos de desarrollo que permiten mejorar o crear cualificaciones y estándares. A continuación se ocupa de un aspecto "fundamental y problemático" de las cualificaciones profesionales: la descripción de los contenidos del trabajo. Expone los sesgos potenciales en los métodos de observación y las metodologías de observación. Pasa después a analizar el desarrollo de cualificaciones, un proceso complejo desde un punto de vista sociopolítico. Su primer capítulo termina analizando brevemente el concepto de "representación" en los sistemas de cualificaciones. El segundo capítulo, dedicado a los cambios en la estructura de los sistemas de cualificaciones, se centra en los motivos, objetivos e iniciativas de cambio y en las estructuras de participación, incluyendo las nuevos modelos de cooperación. Este último tema plantea cuestiones como las siguientes: ¿quién decide quiénes deben participar?; ¿cuál es su poder relativo?; ¿qué objetivos, aspiraciones e/o intenciones mantienen los diferentes participantes en el proceso de regulación y gobierno de los sistemas de cualificaciones?; ¿están bien capacitados para participar en el desarrollo de cualificaciones?; ¿qué acceso tienen a los contenidos del trabajo para dar juicios y dictámenes?; ¿qué tipos de apoyo a la participación existen para grupos específicos?; ¿son rígidos los mecanismos estructurales, y qué normas regulan los debates realizados? En su conclusión, el informe analiza el significado potencial de los cambios ocurridos en los últimos años en los procesos nacionales de desarrollo de cualificaciones.

Notas

1 Alemania, Australia, Bélgica (comunidad francesa), Corea, Dinamarca, Eslovenia, Francia, Grecia, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suiza.

2 Los Informes Nacionales de Base se codificaron por medio del programa informático QSR NUD.IST (Non Numerical Unstructured Data * Indexing, Searching and Theorising), un instrumento flexible de características integradoras. La estructura utilizada para la codificación se deriva directamente de la propuesta por las directrices OCDE (OCDE, 2002a). Se basa por tanto en estos cuatro componentes, desglosados claramente por subtemas a fin de facilitar el proceso de codificación. El objetivo de la codificación era permitir un análisis temático de los informes nacionales sin la obligación de leer y codificar las informaciones contenidas en todos los quince informes.

3 Alemania, Australia, Bélgica (comunidad flamenca), Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza.

ANEXO 1.A2

Componentes de un Sistema de Cualificaciones

El cuadro siguiente enumera los componentes y subcomponentes que mejor permiten describir un sistema de cualificaciones. La forma en que estos se combinan entre sí y se utilizan en los diversos países revela hasta cierto punto la funcionalidad del sistema de cualificaciones respectivo. El rendimiento de un sistema de cualificaciones puede juzgarse con elementos tales como adaptación a las vías formativas, accesibilidad, eficacia, flexibilidad, capacidad de respuesta y transparencia.

Componente	Subcomponentes potenciales
1. **Ámbito** de aplicación del sistema de cualificaciones	Alcance (internacional, nacional, regional) Categoría legal Sector/industria Acuerdos colectivos o de organizaciones profesionales
2. **Control** del sistema de cualificaciones	Gobierno Agencia o agencias nacionales Agentes sociales Organismo acreditador Sin control definido Extranacional Estabilidad del control
3. Procesos de **acreditación** de cualificaciones	Categoría de las instituciones implicadas Información pública sobre el proceso Definición de estándares Mantenimiento de estándares Condiciones de la acreditación Proceso de reconocimiento de aprendizajes previos Control de la acreditación Análisis de la oferta y la demanda Estabilidad
4. **Marco** en el sistema de cualificaciones	Relaciones horizontales y verticales Equivalencias (educación general / formación profesional) Exclusivamente para la educación/formación inicial Capacidad integradora Regulado, o parte de una función regulatoria

Componente	Subcomponentes potenciales
5. **Descriptores** incluidos en las cualificaciones	Requisitos Opcional Tipos de cualificación Objetivos (educación general/formación profesional) Contenidos Evaluación Niveles Métodos de la formación Aprendizajes previos Tipos de evaluación Reconocimiento de aprendizajes no formales e informales Vínculos con los marcos de cualificaciones
6. **Acceso** a las cualificaciones para el ciudadano	Puntos de acceso Requisitos de acceso Cursos preparatorios Reconocimiento de aprendizajes previos
7. **Progreso** del ciudadano en el sistema	Vínculos entre vías y tipos de cualificación Rutas y vías formativas explícitas Transferibilidad, equivalencia de estándares No existen rutas
8. **Estabilidad** del sistema de cualificaciones	Permanente, plazo fijado, combinación de ambos.
9. **Procesos** de certificación	Proceso de evaluación (formal, informal) Reconocimiento de aprendizajes previos Nivel de evaluación en las cualificaciones (flexible, mínimo, máximo, nivel modal) Tipos de certificados Nivel de regulación Instituciones certificadoras (tipo y número) Participación de los agentes sociales en el proceso de certificación
10. Utilización de un sistema de **créditos**	La formación se acredita en otro lugar Nivel de desglose en unidades/modularización Normas de combinación de unidades/módulos Reconocimiento de aprendizajes no formales o informales/posibles exenciones Certificación parcial
11. Puntos de referencia **internacionales**	ISCED (siglas inglesas) / CINE (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación) Marcos internacionales/regionales, p.e. marcos a escala UE Vinculaciones con la ISCO (International Standard Classification of Occupations) Transferibilidad

Fuente: Behringer y Coles (2003)

ISBN 978-92-64-01367-4
Sistemas de Cualificaciones
Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida
© OCDE 2007

Capítulo 2

Respuestas Políticas para Mejorar los Sistemas Nacionales de Cualificaciones

El capítulo que sigue expone algunas respuestas políticas recientes a objetivos incluidos en la agenda del aprendizaje a lo largo de la vida, y que involucran a los sistemas nacionales de cualificaciones. Los diversos países describen para ello las principales presiones a favor del cambio y la innovación observadas en el último decenio (inter alia, debidas a los diferentes grupos protagonistas), las nuevas políticas con las que se intenta responder a estas presiones, y todas las transformaciones ocurridas en los sistemas de cualificaciones. Los expertos nacionales enumeran también las principales necesidades de reforma e innovación. Así pues, el presente capítulo es una sinopsis de datos extraídos fundamentalmente de los informes de base. Intenta ofrecer un panorama de las diferentes visiones nacionales sobre evolución política de los sistemas de cualificaciones. Dicha visión política general proporcionará la base para la labor ulterior más específica de analizar los mecanismos que vinculan los sistemas de cualificaciones con el aprendizaje a lo largo de la vida.

La Sección 2.3 presenta y debate diversas respuestas políticas para el aprendizaje a lo largo de la vida, que han recurrido a los sistemas de cualificaciones. Parte de una breve investigación sobre las presiones que impulsan a los estados a desarrollar sus sistemas (Secciones 2.1 y 2.2). La Sección 2.4 y última analiza algunas cuestiones sobre el desarrollo de políticas en el ámbito de los sistemas de cualificaciones. Este capítulo ha generado además uno de los anexos principales a nuestra obra (Anexo B): una sinopsis breve de los sistemas de cualificaciones y de los programas de reforma en cada uno de los países que redactaron un informe de base.

2.1. Motivos para desarrollar el aprendizaje a lo largo de la vida

Existen ventajas esenciales para aquellos países que sean capaces de mejorar la cantidad, la calidad, la difusión igualitaria y la eficacia de su aprendizaje a lo largo de la vida. Muchas de dichas ventajas se derivan de un mejor rendimiento económico, generado por un mejor volumen y calidad de la oferta de destrezas en el mercado de trabajo, con las mejoras consiguientes en cuanto a innovación, rapidez de evolución de productos y eficacia de las prácticas laborales. Se obtienen asimismo ventajas sociales básicas, producidas por la mayor sensación de ciudadanía y el aumento en la participación comunitaria. Los ciudadanos pueden aprovechar los mejores servicios educativos, llevar una vida más sana y alcanzar un sentimiento de creatividad, adaptación, autoestima y realización personal. En su conjunto, las ventajas económicas y sociales pueden contribuir al desarrollo cultural de un país y reducir los costes de los servicios destinados a sectores de la población excluidos por motivos económicos o sociales.

Un sistema nacional de cualificaciones es una estructura muy amplia que incluye todos aquellos aspectos de las actividades de un país que dan lugar al reconocimiento de un aprendizaje. Estos sistemas incluyen medios para desarrollar y aplicar políticas de cualificaciones, dispositivos institucionales, mecanismos de detección de destrezas y procesos de evaluación, acreditación y garantía de la calidad para éstas. En algunos países, el sistema de cualificaciones se dirige centralizadamente y cobra el aspecto de un conjunto bien estructurado de elementos interactuantes; en otros, está menos integrado y es menos coherente. Un país puede disponer o no de un marco de cualificaciones. Es importante poder comprender todos los elementos integrantes, pues ello clarifica la visión de los informes nacionales con respecto a las presiones a favor del cambio, las reformas y las necesidades. El Apéndice B ofrecerá más adelante una breve sinopsis de los sistemas de cualificaciones y de los programas de reforma en cada uno de los países que redactaron un informe de base.

La cuestión principal que nos interesa consiste en definir cómo pueden utilizarse los sistemas de cualificaciones para mejorar el aprendizaje a lo largo de la vida. Los diversos países prevén unos beneficios potenciales tan altos que han elaborado respuestas políticas para afrontar este desafío. Dichas respuestas se examinarán en este capítulo y también en otros posteriores (Capítulos 5 y 6), puestas ya en relación con los “mecanismos”. La buena conexión entre los dos ámbitos puede hacer realidad un aprendizaje a lo largo de la vida muy consolidado. Las conclusiones que presentaremos en este capítulo servirán de base para el aprendizaje político mutuo entre los diversos países (FEF, 2004).

2.2. Los sistemas de cualificaciones: motores del cambio

Los sistemas de cualificaciones evolucionan. Se observan importantes mutaciones en numerosos países, y resulta útil detectar las presiones que impulsan este proceso. Estas son diversas: como podría esperarse, cada informe nacional ofrece una combinación particular de motivos, divergente de un país a otro. Pero más que intentar detectar todos los factores que impulsan al cambio en los sistemas de cualificaciones, esta sección categoriza estas presiones a partir de los datos que proporcionan los propios países en sus informes de base. Así, parecen existir seis tipos diferentes de presiones:

Presiones de desarrollo económico

Numerosos países señalan presiones de orden económico como motivo para la reforma de sus sistemas nacionales de cualificaciones, e indican que éstas se agudizan conforme aumenta la necesidad de estrechar vínculos entre el sistema educativo y el empleo. Diversos países señalan la distancia existente entre la formación laboral y las cualificaciones como motivo para desarrollar marcos de cualificaciones y estándares de competencias. Las presiones económicas guardan relación con las tendencias económicas globales y las necesidades nacionales, p.e. desarrollar el capital humano o reaccionar al déficit de destrezas.

Numerosos países consideran que incrementar el valor de su capital humano es esencial para el desarrollo y el progreso. Y las cualificaciones se asumen a menudo como una medición del volumen y la calidad de la educación y formación. Se piensa mayoritariamente que los sistemas de cualificaciones poseen el potencial de mejorar el vínculo entre la esfera educativa y la del trabajo, de crear nuevas vías para pasar de la educación al empleo y de reducir barreras para el aprendizaje, por ejemplo utilizando nuevas formas de evaluación.

Las innovaciones productivas tienen consecuencias para la formación, lo que a su vez influye sobre los sistemas de cualificaciones. Las necesidades económicas impulsan la innovación, y ésta tiene lugar con frecuencia a través de un aprendizaje continuo en el puesto de trabajo. Los tipos de este aprendizaje continuo evolucionan: por ejemplo, el aprendizaje se hace cada vez más autodirigido. En consecuencia, las estructuras de aprendizaje en el puesto de trabajo se hacen más y más complejas. Lo importante ya no es exclusivamente obtener conocimientos, ahora aparecen nuevos valores, nuevos códigos de comportamiento y una reorganización de la experiencia previa. Todo ello da lugar a una expansión de la oferta formativa, y al empleo de sistemas más diversificados de reconocimiento a través de cualificaciones.

Algunos países resaltan la evaluación de la aptitud profesional, reconocida como cualificación, como un elemento importante para la estabilidad en el empleo, una mejor remuneración, un reclutamineto rápido y eficaz. También se espera que el reconocimiento de la aptitud profesional reduzca los riesgos del empleo tanto para empresarios como para trabajadores, eliminando los desajustes que produce la falta de información sobre las destrezas de estos últimos. Algunos países señalan que el rápido crecimiento económico ha producido escasez de destreza, lo que a su vez presiona sobre el sistema de cualificaciones para reaccionar con mayor rapidez y eficacia ante los cambios y necesidades emergentes en el mercado de trabajo.

También las propias empresas ejercen su presión. En muchos países, se emprenden iniciativas para superar las insuficiencias de competencias básicas (p.e. en cuanto a comunicación, matemáticas y resolución de problemas), deficiencias que según se cree afectan a la mayoría de los empleos. Sin esta respuesta, se teme que las personas de baja cualificación queden excluidas del mercado de trabajo o se vean forzadas anticipadamente a la jubilación. Otros países se muestran interesados por impulsar las competencias de alto nivel, y por ello impulsan la participación en la enseñanza superior y recurren más a la formación y evaluación basadas en competencias, como alternativa a la enseñanza superior tradicional. El sistema está sometido a la presión de responder correctamente a toda necesidad de desarrollo de cualificaciones.

La mayor movilidad de trabajadores y alumnos genera también presión sobre los sistemas nacionales de cualificación. La tendencia temporal de la empresa a una mayor flexibilidad puede acortar la duración del empleo, por la volatilidad de los mercados de productos y los ciclos de producción más breves. Se reduce el número de empleos profesionales específicos, y el trabajador experimenta hoy más cambios de empleo a lo largo de su vida laboral. Se espera también que los sistemas produzcan un reconocimiento internacional de destrezas, incluyendo aprendizajes de tipo formal, informal o no formal obtenidos en otros países.

Presiones internacionales

Otras presiones se derivan de la competencia internacional. Los ejemplos van desde la interpretación de datos de desempeño hasta garantizar que las cualificaciones obtenidas por vías distintas sean auténticamente comparables.

Varios países citan en sus informes la clasificación que arrojan el Programa de Evaluación Internacional de Alumnos (siglas en inglés PISA) de la OCDE o el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (siglas en inglés TIMSS) como motivación clave de las reformas políticas actuales. Previamente a este estudio, la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (siglas en inglés IALS) ya mostraba discrepancias importantes en la competencia lectora de adultos (OCDE y Statistics Canada, 2000). El estudio PISA analiza la población de 15 a 16 años de edad y dedica sus conclusiones a directores de centros educativos, maestros y los alumnos jóvenes. Estas reformas pueden afectar al sistema general y a las cualificaciones- si se decide por ejemplo crear nuevos tipos de evaluaciones y programas formativos.

Entre los países de la Unión Europea hay un compromiso de incrementar la movilidad de trabajadores y los alumnos por encima de las fronteras nacionales. Para ello se requiere una transparencia en los sistemas de cualificaciones, y esto anima a los países a crear estructuras educativas y de cualificación coherentes con las de otros países de la UE. Se han elaborado recientemente propuestas de un Marco de Cualificaciones Europeo, que podría facilitar la compatibilidad entre todos los sistemas nacionales. Este Marco serviría también como medio de comparación internacional, al referir las cualificaciones nacionales a un único conjunto de niveles.

Presiones demográficas

En numerosos países, los bajos índices de crecimiento demográfico, asociados a la mayor demanda de altas cualificaciones, han puesto en candelero la cuestión del déficit potencial de cualificaciones. Es imprescindible ofrecer a las personas de edad oportunidades de aprendizaje que reflejen la transformación en las prácticas de trabajo. Por otro lado, el retiro de los trabajadores cualificados de mayor edad -que genera un desperdicio de conocimientos y experiencias- también puede provocar una cierta presión sobre el mercado de trabajo. Los sistemas de cualificaciones deben propiciar un reconocimiento de las destrezas aprendidas en cualquier etapa vital. Este cambio demográfico ejercerá un impacto sobre las necesidades de formación o recualificación, los sistemas de jubilación, la financiación de las pensiones y la vida familiar.

Varios países indican los desafíos que afrontan sus sistemas de cualificaciones como resultado de flujos inmigratorios. Estas presiones incluyen la necesidad de integrar cualificaciones obtenidas en otros países dentro del propio sistema nacional, y la de reconocer los aprendizajes no plasmados anteriormente en cualificaciones.

Presiones de orden social y cultural

La temática social y cultural no puede considerarse aislada de las cuestiones económicas, demográficas o migratorias antes mencionadas. Simultáneamente, se acepta en general que las personas emprenden una formación por motivos económicos -por ejemplo, para mejorar sus perspectivas de empleo- y por razones de desarrollo personal y social -categoría social, mejor ciudadanía, etc.-. Se observa una presión social favorable a ampliar la oferta educativa actual e incluir en ella aspectos tales como valores, comportamiento y ciudadanía, y también es necesario ofrecer a los que aprenden vías más flexibles y mayores opciones de obtener créditos por su aprendizaje (incluyendo aprendizajes no formales e informales). Todos estos aspectos tienen consecuencias sobre los sistemas de cualificaciones.

Se requiere asimismo flexibilizar los sistemas de formación profesional para personas desfavorecidas, como medio para mejorar su inclusión social a través de la educación, y en consecuencia su trabajo.

Las oportunidades formativas en etapas posteriores de la vida dependen claramente de las cualificaciones con que se accede al mercado de trabajo y de las oportunidades de aprendizaje que se ofrecen a los desempleados. Los trabajadores de la pequeña empresa o integrantes de grupos desfavorecidos disponen de muchas menos oportunidades formativas que los empleados de empresas grandes. Las disparidades formativas generan asimismo grandes diferencias salariales entre los trabajadores con educación postsecundaria o sin ella, y esas diferencias se hacen aún mayor con el paso de los años. Existe una presión sobre todo sistema de cualificaciones para ofrecer a cada persona la oportunidad de alcanzar el mínimo nivel formativo y de cualificación necesario que le permita vivir eficientemente dentro de las modernas sociedades del conocimiento. Un nivel de referencia comúnmente aceptado es la obtención de una cualificación de nivel secundario superior.

Presiones del alumnado

Muchos países detectan una fuerte presión del alumnado para hacer los sistemas de cualificaciones transparentes, y señalan la necesidad de aclarar posibles itinerarios posibles de progreso dentro de los sistemas de cualificaciones. Es probable que ello sea particularmente importante en los países donde la negociación salarial se halla vinculada a las cualificaciones.

En busca de coherencia y armonización, algunos países registran una presión a favor de racionalizar sus sistemas de cualificaciones, crear una visión más equilibrada de todas las opciones disponibles y eliminar toda diferencia de trato entre cualificaciones académicas y profesionales. Los estados sienten ya la presión de ofrecer un sistema coherente, y en particular de crear vínculos más fuertes entre la educación secundaria, la enseñanza superior y la formación profesional.

Presiones debidas a la evolución tecnológica

Las innovaciones tecnológicas y la difusión a escala planetaria de las tecnologías de la comunicación generan en los distintos países una presión a favor de utilizar métodos productivos actualizados al máximo. La atracción por sistemas de producción más ligeros, con el consiguiente riesgo de mayores índices de desempleo, comportan la necesidad de mejorar cualificaciones o de recualificar para el uso de nuevas tecnologías. Los sistemas de cualificaciones deben obligatoriamente permitir el reconocimiento de nuevas destrezas, conocimientos y competencias generales en los trabajadores. Es frecuente registrar escasez de competencias en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación. Los propios sistemas de cualificaciones deben optimizar sus prácticas de trabajo e incrementar el uso de las nuevas tecnologías.

La transformación tecnológica ha impulsado el desarrollo de cualificaciones de tipo internacional, una evolución que plantea importantes cuestiones de reconocimiento, niveles de referencia, evaluación, garantía de calidad y jurisdicción. Esta situación produce una doble presión: la "importación" de cualificaciones de otros países, y la "exportación" de cualificaciones nacionales. Se acepta que esto puede constituir un tema vital en el futuro, muy asociado a las presiones comparativas antes descritas.

Presiones generadas por la demanda

La principales presiones de evolución indicadas por los países participantes en el estudio proceden sobre todo de la demanda, una característica común a los seis tipos de presiones hasta aquí esbozados. Por ejemplo, los países manifiestan una necesidad evidente de orientar más al usuario sus sistemas de cualificaciones, en lo relativo a estructura, presentación, gestión y funcionamiento. La presión de crear oportunidades formativas significa que en algunos países los proveedores deben diversificar sus ofertas de cursos para responder a una demanda más selectiva. Así, han creado cualificaciones que combinan enseñanza general y formación profesional, y ofrecen programas en nuevos ámbitos interdisciplinarios y más especializados.

2.3. Respuestas a las presiones para modificar los sistemas de cualificaciones

Ante este variado conjunto de factores de presión, los distintos países informan estar realizando numerosas reformas, basadas en políticas destinadas a fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida. Utilizaremos aquí el término de respuesta pública para describir la acción intencional de un estado consistente en desarrollar buena parte de su sistema de cualificaciones con el objetivo final de mejorar el aprendizaje a lo largo de la vida. Las nueve áreas de respuesta política, que nuestro texto presentará más adelante, se han extraído de los diversos informes de base nacionales. Allá donde sea útil o instructivo mencionar el país o los países que han originado una respuesta política, el texto procederá a indicarlo. Cuando la respuesta política esté más difundida, este dato resulta más dificultoso, y se evitará por ello. Como ya hemos indicado, hemos elaborado un anexo (Anexo B) que aclara el origen de todas las respuestas políticas y que describe todos los sistemas de cualificaciones nacionales y sus principales reformas en fase de realización.

Antes de describir en detalle las respuestas políticas, será importante revisar el concepto de aprendizaje a lo largo de la vida, ya que esta noción, rica y compleja, es el objetivo de todas y cada una de las respuestas políticas enumeradas. El concepto implica un reordenamiento de la idea tradicional del aprendizaje, del reconocimiento de aprendizajes, y de la gestión de un sistema de aprendizaje. La OCDE (2004c) ha definido cuatro características distintivas de toda política auténtica de aprendizaje a lo largo de la vida (Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. **Cuatro características distintivas de una política de aprendizaje a lo largo de la vida**

Una perspectiva global. Es la característica más propia del aprendizaje a lo largo de la vida: los modelos actuales de política educativa son sectoriales. El modelo del aprendizaje a lo largo de la vida, en cambio, considera que la demanda y la oferta de oportunidades de aprendizaje forman parte de un sistema global e interconectado, que abarca todo un ciclo vital y comprende todos los tipos de aprendizaje.

Asumir al que aprende como eje central. Este rasgo requiere desplazar el eje de enfoque desde la oferta -por ejemplo, los modelos institucionales de formación son sistemas basados en la oferta- a la demanda, para responder correctamente a las necesidades del que aprende.

Motivación para aprender. Se trata de un elemento básico de la formación, que se perpetua a lo largo de la vida. Requiere una capacidad para "aprender a aprender", a su propio ritmo y autodirigido.

Multiplicidad de objetivos para la política educativa. El modelo de ciclo vital reconoce que la educación puede asumir múltiples objetivos –como el progreso personal, el desarrollo del conocimiento, u objetivos económicos, sociales o culturales–, y que las prioridades asignadas a dichos objetivos pueden transformarse a lo largo de la vida de un ciudadano.

Fuente: OCDE, 2004c

Estas cuatro características del concepto de aprendizaje a lo largo de la vida surten consecuencias importantes sobre algunos parámetros básicos de la política de educación y formación, como por ejemplo sobre sus objetivos, la estructura de la oferta, el contenido de programas, la calidad y relevancia de la provisión, los recursos y su gestión, y las funciones y responsabilidades de los diversos asociados y protagonistas. Los países participantes en nuestro estudio aceptan que es necesario aceptar una visión más dinámica de la educación y la formación para hacer realidad el aprendizaje a lo largo de la vida. Asumen que el horizonte del aprendizaje a lo largo de la vida debe poder ser capaz de modificar el modus operandi de un sistema educativo/formativo. Es preciso instaurar vínculos más fuertes entre la formación o el aprendizaje en diferentes etapas vitales y entre las estructuras formales e informales; es necesaria también la existencia de diversos contextos formativos; diferentes posibilidades de asociación entre financiadores, proveedores y organismos de cualificación, generarán una formación más integrada. Y todo esto difiere bastante de las actuales infraestructuras de educación y formación.

Los sistemas de cualificaciones deben desempeñar una función muy importante dentro de esta visión más dinámica de la educación y la formación. Numerosos países ofrecen ideas para que esto suceda. Australia e Irlanda exponen la necesidad de reunir las cualificaciones emitidas por el sector escolar, el de la formación profesional y el de la enseñanza superior dentro de un único sistema global de títulos y estándares. También el informe de Países Bajos describe una forma de aumentar la integración institucional; Dinamarca proclama claramente las ventajas que se obtienen de vincular las cualificaciones profesionales con las impartidas por la enseñanza superior; y en Suiza se aprecia una fuerte presión en favor de interconectar estrechamente las vías educativas, para poder cambiar de carrera con más facilidad; la confluencia de organismos de cualificación permitiría intercambiar más fácilmente tipos de cualificación, lo que puede convenir a un proyecto de carrera individual.

Esta visión radicalmente distinta de la estructura que conviene al ámbito educativo plantea la cuestión de quién controla el sistema de cualificaciones de un país. Los datos reunidos en los informes nacionales sugieren que los gobiernos prevén un incremento en la relevancia de su propia función. Los diversos intereses ante los sistemas de cualificaciones pueden contrarrestar las tendencias en favor de su apertura y su transparencia, y ello reclamará probablemente algún tipo de control central.

Los diversos países han intentado realizar una serie de reformas en sus sistemas educativos y formativos con el objetivo de generar un aprendizaje a lo largo de la vida de mayor difusión y calidad. Algunas de estas respuestas políticas afectan directamente a los sistemas de cualificaciones; consideraremos sucesivamente nueve ejemplos distintos:

1. Aumentar la flexibilidad y la capacidad de respuesta del sistema.
2. Motivar a los jóvenes para aprender.
3. Vincular educación y trabajo.
4. Facilitar el libre acceso a las cualificaciones.
5. Diversificar procesos de evaluación.
6. Dar un carácter progresivo a las cualificaciones.
7. Hacer transparente al sistema de cualificaciones.
8. Revisar la financiación e incrementar su eficacia.
9. Mejorar la gestión del sistema.

Es inevitable que algunas reformas abarquen más de una categoría. Por ejemplo, la reforma consistente en posibilitar el acceso a la enseñanza superior a partir de programas de formación profesional puede clasificarse bajo la respuesta política cuatro (facilitar libre acceso a las cualificaciones) o bajo la respuesta seis (dar carácter progresivo a las cualificaciones).

Respuesta política 1 - Aumentar la flexibilidad y la capacidad de respuesta del sistema

"Personalización" e "incrementar opciones" son los términos que usan generalmente los países para referirse a la creación de sistemas de cualificaciones lo bastante flexibles para responder a las cambiantes necesidades de la economía, el empleo y los proyectos personales de los ciudadanos. El informe australiano pone de relieve la importancia de

centrar el sistema en el que aprende, y sugiere que éste debe ser el motor del cambio si se trata de promover el aprendizaje. La diversidad e individualidad de los estilos de vida, proyectos, patrones de aprendizaje y la elección de los métodos de evaluación sugieren que los sistemas de cualificaciones deben tener una capacidad de respuesta cada vez mayor y han de ser -por lo tanto- flexibles. Así pues, los mecanismos que promuevan esta flexibilidad centrada en el que aprende serán probablemente los más eficaces.

En Portugal, el desarrollo del reconocimiento, la validación y la certificación de competencias ha implicado crear vías personalizadas de educación y formación adaptables a cualquier situación particular. Por su parte, Suiza está abriendo sus sistemas educativos a la demanda individual. Dinamarca también ha instaurado reformas que personalizan los sistemas de formación y cualificación de adultos. Los sistemas daneses ofrecen actualmente itinerarios de aprendizaje flexibles, consejo y orientación: se elaboran programas personales de formación a partir de sesiones de orientación y de una evaluación de aprendizajes previos. En Irlanda, la instauración de un marco nacional es el concepto central dentro de una reforma global del sistema de cualificaciones ideada para que el sistema pueda adaptarse mejor a las necesidades de los que aprenden.

En contraste con este enfoque, son muchos los países que construyen sus marcos de cualificaciones bajo la forma de vías o carreras. Estas carreras pueden implicar más rigidez que flexibilidad, pero sin embargo tampoco carecen de ventajas: por ejemplo, permiten definir las rutas aceptadas para llegar a la categoría de trabajador cualificado o para integrarse en un determinado cuerpo profesional. Para aprovechar estas ventajas y mantener el mismo tiempo la flexibilidad, estos países están creando métodos sencillos para cambiar de carrera formativa o para mantener opciones abiertas que de otra manera se cerrarían al seguir determinados estudios. El ejemplo clásico es el de mantener abierto el posible acceso a la enseñanza superior para quienes siguen estudios profesionales en la educación secundaria superior. Otra respuesta a esta necesidad consiste en crear marcos de cualificaciones, que definen explícitamente los vínculos entre los diferentes tipos de cualificación. Al mostrar los vínculos y las interconexiones de las diferentes vías formativas, queda explícito el grado de flexibilidad de éstas. Algunos países ya han desarrollado marcos de cualificaciones, mientras otros están aún considerando la opción (Apéndice A).

Una mirada más detenida a las reformas nacionales revela una tendencia permanente en el último decenio hacia la modularización de los programas educativos y formativos y a la implantación de unidades evaluables que dan lugar a cualificaciones en su conjunto. La intención consiste en desarrollar programas a medida para responder a las necesidades de empleo o personales. Los programas modulares permiten además un uso más eficaz del tiempo y de otros recursos. Todos los programas del nivel secundario y terciario, sin excepción, incluyendo la educación de adultos, han abrazado la idea. Con todo, el modelo modularizado no siempre proporciona los suficientes créditos transferibles a los ciudadanos, y puede producir informaciones inadecuadas o poco fiables para el empresario que decide contrataciones o necesidades formativas. Por este motivo, muchos países están buscando formas de implantar procesos de transferencia de créditos (es decir, flexibilidad) dentro de sus sistemas de cualificaciones.

Recuadro 2.2. **El Marco de Cualificaciones de Formación Profesional en España**

La subdivisión en unidades y la modularización de cualificaciones han sido, desde finales del decenio de 1980, dos de los principios aplicados en España para estructurar las cualificaciones en algunos programas de formación profesional inicial (ciclos formativos de grado medio, secundaria + 2 años, ciclos formativos de grado superior Bac+2 conducentes a títulos) y de formación continua (formación ocupacional dirigida a certificados, para desempleados y ocupados).

Sobre estos dos principios se apoya la elaboración presente del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP). El CNCP, junto al Catálogo Modular de Formación Profesional a él asociado, son componentes básicos del Marco de Cualificaciones de Formación Profesional español. Este Marco actúa como eje institucional del Sistema Nacional de Cualificaciones y de Formación Profesional.

El CNCP constituye el *referente* básico para toda oferta formativa pública o privada; cumple una función *normativa* y asume un objetivo *integrador*, actuando a la vez como registro nacional de cualificaciones.

Su actualización periódica se ha previsto en conjunción con dispositivos de adaptación/incorporación de ofertas de formación profesional no incluidas en el CNCP.

Fuente: Informe de base español.

También se registran intentos de incrementar la flexibilidad de los sistemas nacionales de cualificaciones gestionando la financiación pública que los sustentan. En algunos países, esta financiación se ha ido asignando cada vez más a la demanda, a fin de que los proveedores respondan mejor al mercado de la formación. En el Reino Unido, Dinamarca y Nueva Zelanda, la tendencia a centrar el sistema en el que aprende conlleva modificar el modelo de financiación de la formación y las cualificaciones. Los centros formativos reciben una financiación pública vinculada con el que aprende individualmente; es decir, se transfieren fondos cuando el que aprende se matricula en un programa, y también si logra una cualificación. Hay otros ejemplos de flexibilidad conseguida utilizando subvenciones públicas a fin de crear una respuesta institucional moderna al mercado de cualificaciones. Algunos países han llegado a crear nuevas infraestructuras que permiten integrar fuentes de evidencia de competencias más diversas dentro de los sistemas formales de cualificación.

La diversidad local de la oferta suele asociarse al objetivo de aumentar la capacidad de respuesta de los sistemas de cualificaciones a las necesidades locales. Pero el buen valor de cambio de las cualificaciones depende de la opinión que tengan los empleadores de ellas. Esta opinión suele evolucionar a escala nacional, y requiere tiempo para desarrollarse y difundirse entre las personas en formación. Similarmente, es probable que se responda mejor a los intereses del que aprende si resulta posible detectar con alcance nacional las ideas sobre la calidad y el buen rendimiento de una cualificación. Estas ideas evolucionan además con el tiempo, conforme los procesos de garantía de la calidad aseguran la coherencia en la aplicación de los procedimientos adoptados. Es decir, estos períodos amplios necesarios para desarrollar el valor de una cualificación a escala nacional pueden ir contra la necesidad de transformar la cualificación a escala local. En el informe de Países Bajos se menciona la contradicción que supone mantener niveles nacionales de cualificaciones y permitir a la vez su diversificación local. Surge la cuestión de si pueden

asumirse la flexibilidad y la diversidad sin dañar otros aspectos de los sistemas de cualificaciones como la transparencia, lo que reduciría las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida. Se observa también que una oferta de cualificaciones más diversificada a escala local puede provocar un aumento de costes.

Una de las consecuencias del enfoque más centrado en el que aprende es la obligación para gobiernos y agencias de saber cómo debe modificarse un sistema de cualificaciones en respuesta a las necesidades. Los sistemas de control pueden ser un buen método para garantizar a los responsables la información que precisen (sobre alumnado, por ejemplo), y basar en ella los cambios destinados a lograr mayor flexibilidad. Irlanda ha asumido esta idea del control y ha implantado un sistema de recogida de la opinión individual del alumnado sobre los programas de cualificación. En las escuelas griegas de "segunda oportunidad" se lleva a cabo un control sistemático de rendimiento del que aprende, a fin de detectar lagunas formativas a escala individual y modificar los programas correspondientemente.

Todos estas informaciones sugieren que, a juicio de numerosos países, la mayor flexibilidad de los sistemas de cualificaciones -sin sobrepasar los límites que permiten mantener un sistema nacional de costes asequible y calidad garantizada- es una respuesta política que intensifica el aprendizaje a lo largo de la vida.

Recuadro 2.3. **Las diplomaturas base (*Foundation degrees*) en el Reino Unido**

Las Foundation degrees o diplomaturas base se implantaron en el Reino Unido en septiembre de 2001 como cualificaciones intermedias de enseñanza superior de tipo profesional. Fueron creadas por el Consejo de Financiación de la Enseñanza Superior en Inglaterra (HEFCE, siglas en inglés) junto con el Ministerio de Educación y Destrezas (DfES), con espíritu multisectorial: las diplomaturas base responden a la laguna de cualificaciones previamente existente para técnicos superiores y profesionales adjuntos. El sector empresarial participa para ofrecer a los que aprenden las destrezas intermedias técnicas y profesionales requeridas por las empresas. De hecho, las diplomaturas base se encuentran diseñadas, apoyadas y revisadas por las empresas, con el fin de garantizar que estos títulos respondan correctamente a sus necesidades. Recientemente se ha integrado también en el modelo al sector de la enseñanza superior y continua, con intención de garantizar que las nuevas cualificaciones se correspondan con las necesidades actuales y futuras del alumnado.

Las diplomaturas base contribuyen a intensificar la participación en la enseñanza superior, puesto que eliminan barreras formativas. Su objetivo es ofrecer vías de formación flexibles, y reconocen además todo aprendizaje o experiencia previa relevante. Estos títulos se sitúan a escala intermedia entre el *certificate* y la licenciatura superior, y exigen por definición dos años de estudios de dedicación completa. Incluyen la aplicación de las destrezas aprendidas en un lugar de trabajo, y facilitan la acumulación y transferencia de créditos. Para facilitar la accesibilidad, no se exigen requisitos de entrada. La universidad o *college* que ofrezca estos cursos decide la admisión del que aprende tomando en cuenta no sólo sus cualificaciones educativas previas, sino también su posible experiencia idónea de trabajo, considerada más importantes para estas titulaciones. Una vez aprobado la diplomatura, esta titulación sirve de base para emprender otros estudios o para avanzar hacia cualificaciones de nivel superior.

Se ha intentado en repetidas ocasiones mejorar la visibilidad y el valor de las diplomaturas base. El Servicio de Admisión en Universidades y *Colleges* (siglas en inglés UCAS) elabora un banco de datos general sobre cursos que ofrecen diplomaturas base, con intención

de facilitar el acceso a la información y el proceso de matriculación. Para mejorar el perfil y conferir valor a estas titulaciones, se ha propuesto que las personas que posean estos títulos tengan derecho a utilizar tras de su nombre la abreviatura "FDA" (para carreras de letras) o "FDS" (para carreras de ciencias).

El Libro Blanco del gobierno británico "El futuro de la enseñanza superior" propone una difusión de estas diplomaturas base como método para extender la enseñanza superior y responder así a las necesidades del alumnado y los empresarios.

Fuente: Informe de base del Reino Unido; Ministerio de Educación y Cualificaciones el UK, "The Future of Higher Education"; www.foundationdegree.org.uk/; http://develop.ucas.com/FDCourseSearch/Gateway.html

Respuesta política 2 - Motivar a los jóvenes para aprender

El modelo del aprendizaje a lo largo de la vida implica una idea más amplia de la formación básica. No solo reclama el acceso universal a la educación primaria, sino también una mayor motivación entre los jóvenes para formarse, y su capacidad para aprender de manera autónoma. Muchos datos empíricos respaldan la hipótesis de que la obtención temprana de cualificaciones genera un mayor nivel de participación en programas formativos en etapas posteriores de la vida. Para mejorar la motivación de los jóvenes a formarse puede recurrirse al sistema de cualificaciones. Algunos ejemplos nacionales son: ofrecer una gama mayor de programas de formación profesional; crear oportunidades para combinar la formación en aula con el aprendizaje en contextos laborales; promover la colaboración con instituciones extraescolares; e implantar métodos didácticos más centrados en el que aprende. A menudo estas medidas conllevan la reforma de algunos aspectos del sistema de las cualificaciones, entre ellos la creación de nuevas cualificaciones.

La mayoría de los países comunican reformas al respecto, destinadas a incrementar el nivel de cualificación de quienes salen de la escuela y a retener una proporción mayor de jóvenes en la secundaria superior. Estas reformas se centran en diversas temáticas:

- La relevancia de la educación inicial para el trabajo y la construcción de cualificaciones valiosas para la vida laboral (Eslovenia y Reino Unido). En 2001, los ministros australianos aprobaron un nuevo Marco para la Formación Profesional en las Escuelas, que ampliaba la agenda de objetivos de la formación profesional en el país. En Bélgica (francófona), la colaboración reforzada entre varios sectores de la formación profesional y sus diferentes ramas ha permitido reformar el sistema dual nacional, y ajustar mejor los objetivos del sector educativo en su conjunto a las necesidades más específicas de las empresas.
- Otro tema es la reforma de las cualificaciones escolares principales, para incluir en éstas no sólo el aprendizaje prescrito de conocimientos, destrezas y competencias generales, sino también el reconocimiento de aprendizajes previos (Australia); o el reconocimiento del nivel alcanzado con un programa en conjunto, y no para materias específicas (Irlanda); o la creación de un Certificado Nacional de Logro Educativo mediante "estándares de logro" (achievement standards) elaborados para el currículo escolar, y especificaciones de unidades dentro del marco nacional de cualificaciones (Nueva Zelanda).

- Una idea relevante en numerosos países es el diseño de mejores vías de progreso para jóvenes, dentro de una cualificación o combinando diversas cualificaciones. Algunos ejemplos son permitir transferencias más sencillas verticales y horizontales entre niveles educativos (Eslovenia) y la creación de trayectorias duales flexibles que combinen formación y trabajo (Países Bajos).
- La implantación de sistemas de transferencia de créditos permite reconocer con certificados una serie de resultados de aprendizaje (Australia, Corea). Los créditos obtenidos con la educación o formación inicial pueden contabilizarse como base para otras cualificaciones posteriores.
- Dinamarca ha procedido a examinar la didáctica aplicada en las escuelas tanto generales como profesionales, con el fin de mejorar las competencias formativas de los jóvenes y consolidar así la base para que una proporción mayor consiga terminar estudios superiores.
- Unánimemente, todos los países dedican atención al desarrollo de competencias básicas dentro de la escuela secundaria superior.
- Grecia ha creado un nuevo tipo de escuelas denominadas "escuelas técnicas y profesionales" (TEE), ideadas para impartir conocimientos, destrezas y competencias generales de tipo técnico y profesional, y también una conciencia profesional que facilite el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo.

Muchas de las ideas mencionadas implican libertad de opción para el que aprende individualmente, lo cual favorece la mayor flexibilidad antes descrita. Los datos empíricos sobre reformas de la enseñanza secundaria superior sugieren que los países consideran necesaria dicha reforma a fin de crear una plataforma sobre la que sustentar el aprendizaje a lo largo de la vida para muchos ciudadanos.

Recuadro 2.4. **El programa *Aimhigher* en el Reino Unido**

Siguiendo lo señalado en su Libro Blanco "El futuro de la enseñanza superior", el gobierno del Reino Unido decidió crear un programa nacional unificado: *Aimhigher* ("Aspira a más"), que se apoya en el programa anterior *Excellence Challenge* ("el reto de la excelencia") y asume el objetivo de "ampliar la participación". El eje del programa consiste en mejorar las aspiraciones y el nivel educativo de los jóvenes que acceden a la enseñanza superior. Presta atención especial a los jóvenes tradicionalmente infrarrepresentados en el ámbito de la enseñanza superior, es decir, los estudiantes de contextos no tradicionales, minorías étnicas y personas discapacitadas.

A través de la creación de mejores vínculos entre escuelas, *colleges* y universidades, *Aimhigher* intenta transferir conocimientos y experiencias sobre la vida universitaria a los estudiantes que carezcan en su entorno inmediato de personas modelo que pudieran darles una visión de primera mano y describir sus ventajas de la enseñanza superior. Se financió un proyecto piloto para animar a estos alumnos a emprender un trabajo remunerado de jornada parcial en escuelas o colleges, partiendo de programas existentes como el Programa del Maestro Adjunto, operado por la Agencia de Formación de Maestros. Bajo este programa, los estudiantes pueden compartir experiencias de vida universitaria con otros jóvenes, reciben un salario por ello y realizan una valiosa experiencia laboral. El programa busca también otras posibilidades asociativas, particularmente métodos innovadores como las tutorías, seminarios, cursos de prueba, participación de familiares, etc.

Dentro del programa *Aimhigher* se creó asimismo una web que ofrece todas las informaciones pertinentes sobre vías hacia la enseñanza superior. Este proyecto de portal fue puesto en marcha por el Ministerio de Educación y Destrezas (DfES), elaborado en sus detalles por el Consejo de Financiación de la Enseñanza Superior de Inglaterra (HEFCE) y está gestionado por la agencia Investigación de la Enseñanza Superior (HERO). El portal web se encuentra diseñado para alentar al potencial alumno, indicándole vías de acceso a la enseñanza superior que abrirán más oportunidades en el futuro. Ofrece información general sobre opciones de carreras, centros y cursos de enseñanza superior, ayudas económicas y orientación, y datos prácticos para la vida del que aprende.

Fuente: Ministerio de Educación y Destrezas del Reino Unido, "The Future of Higher Education"; www.aimhigher.ac.uk/home/index.cfm

Respuesta política 3 - Vincular educación y trabajo.

La formación profesional domina el programa de reformas descrito por numerosos países. Hay un claro deseo de crear a partir de los sistemas de cualificaciones un sólido vínculo entre el sistema de educación y formación y el mercado de trabajo (en particular) o la economía (en general). Diversos países intentan reforzar dicho vínculo a través de sus cualificaciones y formaciones profesionales. En algunos casos, esta tendencia llega a difuminar las fronteras entre lo que se considera enseñanza académica general y formación profesional, particularmente en los niveles superiores. Muchos estados proceden a reformar sus sistemas de cualificaciones para implantar una transición sin fisuras entre teoría y práctica, y con intención de combinar la práctica laboral con el estudio académico. En algunos ámbitos de veloz evolución, se asume que el conocimiento experto basado en la práctica está más próximo a la realidad que los contenidos de programas educativos o de investigación impartidos en centros de enseñanza superior.

Algunos países han creado nuevas instituciones responsables de impulsar los vínculos entre la oferta educativa/formativa y el mercado de trabajo. Estas agencias cumplen una serie de actividades como financiación de formaciones, desarrollo de nuevos programas formativos, diseño de nuevas cualificaciones, orientación inmediata para quienes precisen asesoramiento educativo/formativo, ampliar la gama de centros, y conciliar intereses divergentes de otras agencias estatales. Un método de intervención que parece resultar atractivo para numerosos países consiste en dar a las cualificaciones una estructura más basada en resultados, que preste menos importancia al método formativo que a los conocimientos, destrezas y competencias que los que aprenden deben demostrar. Si las cualificaciones se asocian más a resultados concretos, es posible despertar el interés de la empresa por los procesos de cualificación; las empresas pueden, por ejemplo, contribuir a definir competencias clave e intervenir como agentes en el proceso de validación de aprendizajes obtenidos por experiencia.

Recuadro 2.5. **La creación de un certificado superior profesional y de un diploma superior profesional en Australia**

En 1995, Australia ha implantado un sistema de formación profesional basado en competencias. El sistema abarca cuatro certificados y dos cualificaciones de tipo diploma, y opera a escala intersectorial para todas las cualificaciones reconocidas nacionalmente, bajo el nombre de Marco de Cualificaciones Australiano. A continuación, el sistema se ha estructurado en "paquetes formativos" (*Training Packages*) que describen las destrezas y conocimientos necesarios para el rendimiento correcto en un trabajo. Estos paquetes formativos adoptan la forma de estándares y cualificaciones válidas a escala nacional para reconocer y evaluar las destrezas personales dentro de una industria o una empresa particulares.

Para el aprendizaje a lo largo de la vida, una clara ventaja de tener cualificaciones de FP basadas en competencias es que éstas pueden evaluarse total o parcialmente partiendo de la experiencia laboral previa o de la formación adicional organizada en el propio lugar de trabajo. Ello significa que se reconoce al lugar de trabajo como entorno de aprendizaje admisible en el sistema nacional de cualificaciones. Las cualificaciones a su vez abren el acceso a una promoción o formación ulterior, incluyendo carreras universitarias. Como parte integral del marco de cualificaciones australiano, algunas medidas nacionales de garantía de la calidad impulsadas por la administración protegen los estándares de formación y la evaluación para garantizar que, independientemente de la vía particular de aprendizaje -lugar de trabajo, centro educativo, experiencia vital- las cualificaciones mantengan la misma categoría.

El conjunto original de cualificaciones basadas en competencias no se hizo extensible a la enseñanza superior, cuyos niveles de cualificación están fijados por las universidades. Sin embargo, al implantarse más y más formaciones y cualificaciones basadas en el trabajo en el último decenio, se hizo evidente la necesidad de disponer de cualificaciones basadas en competencias a escala universitaria, para toda una categoría de "personas que aprenden mediante el aprendizaje a lo largo de la vida", como por ejemplo trabajadores maduros muy experimentados –con o sin cualificaciones registradas–, oficiales cualificados o con mucha experiencia, o titulados de enseñanza superior que desean obtener destrezas nuevas de alto nivel originadas en el lugar de trabajo o adaptadas a un entorno laboral.

Aunque la gama original de cualificaciones prevista para el Marco de Cualificaciones Australiano no incluyera esta opción formativa, la necesidad del mercado se puso de manifiesto gracias a algunos intentos de acreditar certificados y diplomas de educación superior para determinadas especificaciones de competencias industriales. Estos intentos provocaron algunas cuestiones de garantía de la calidad para dichas titulaciones superiores; por otra parte, no eran capaces de organizar la acreditación y la oferta por medio de "paquetes formativos". Tampoco generaban transparencia o una categoría adecuada para los que aprenden que optaban por seguir de esta manera las vías profesionales hasta niveles superiores.

Para responder a estas cuestiones y garantizar que las nuevas cualificaciones de formación profesional fueran capaces de generar vías de enseñanza superior partiendo de una base distinta pero equivalente a la de las vías paralelas superiores, el Marco de Cualificaciones Australiano llevó a cabo un intenso proceso de consultas con todos los protagonistas y organismos estatales. El proceso generó unas recomendaciones al Consejo Nacional de Responsables de Educación, quien decidió añadir dos nuevos títulos al Marco de Cualificaciones Australiano. El *certificado superior profesional y el diploma superior profesional*.

Fuente: Informe base de Australia

Como se desprende de lo anterior, hay una tendencia clara a ampliar las opciones existentes en los programas educativos de secundaria superior. La ampliación suele consistir en ofrecer programas profesionales cualificantes, ya sea como vías separadas o como unidades integrables en una vía tradicional de educación general. Este último método es merecedor de atención, porque comienzan a aparecer nuevos programas de formación en alternancia más breves y flexibles, aparte de los modelos ya tradicionales y comprobados de formación de aprendices o por el método dual. Estos programas de formación ocupacional suelen reforzarse modernizando sus contenidos, ampliando la gama de materias o de sectores implicados, mejorando la didáctica y la evaluación, o aumentando la financiación para los participantes. Significativamente, la mayor transparencia en cuanto a oportunidades formativas y de empleo, y (sobre todo) el acceso más sencillo a la enseñanza superior permiten mejorar la formación de aprendices y crear nuevas vías y cualificaciones profesionales dentro de la enseñanza general. Esta mejora recibe una clara prioridad en la agenda de los países que intentan potenciar los vínculos educación-trabajo. En ocasiones, se crean nuevos tipos de programas de enseñanza superior más vinculados a la práctica; y algunos países han llegado a crear nuevos centros de enseñanza superior orientados a la práctica laboral.

Respuesta política 4 - Facilitar libre acceso a las cualificaciones

Una de las ventajas que los países reconocen al aprendizaje a lo largo de la vida es que los ciudadanos que deseen obtener cualificaciones pueden hacerlo partiendo de diferentes situaciones. Por ejemplo, Francia ha progresado y garantiza que sus cualificaciones nacionales ofrezcan vías específicas de acceso de naturaleza básicamente incluyente. Admitir diferentes vías de acceso a la cualificación, en particular por medio del reconocimiento de aprendizajes previos, no formales o informales, constituye una iniciativa de alto interés para muchos países y ha sido el objetivo de la labor de un Grupo Temático de la OCDE participante en el presente estudio (Apéndice A). Los procesos de reconocimiento implican expedir una cualificación una vez evaluados favorablemente el conocimiento, las destrezas y las competencias generales de un ciudadano, ya se hayan obtenido éstas a través de la educación, de la formación profesional, del trabajo o de la experiencia vital.

Los informes nacionales describen algunas reformas generadoras de cualificaciones, que ofrecen más oportunidades formativas a grupos sociales excluidos, como desempleados, mujeres, poblaciones indígenas o flujos recientes de inmigrantes. Es frecuente mencionar al aprendizaje a lo largo de la vida como instrumento que permite mejorar la inclusión social. Los informes nacionales incluyen también enérgicas declaraciones políticas sobre las ventajas que conllevan la formación y la cualificación para consolidar comunidades, y sobre la necesidad de garantizar que los sistemas de cualificaciones ofrezcan un acceso equitativo para todos los ciudadanos. En diversos países, la tendencia hacia modelos de cualificaciones más basados en resultados se sustenta en la creencia de que dichos sistemas permiten una contratación más justa.

Los informes de base nacionales revelan claramente que acceder a un programa cualificante tan sólo es a menudo la segunda etapa para algunos ciudadanos o grupos sociales, siendo la primera el poder participar en un programa de aprendizaje de tipo informal o no acreditado. Grecia es un ejemplo típico de los numerosos países que crean programas destinados a jóvenes desinteresados, y ofertas formativas especiales. Estas últimas pueden incluir programas ocupacionales especiales (los cursos sobre nuevas

tecnologías han dado buen resultado), experiencia laboral práctica y formación específica en competencias lingüísticas para trabajadores inmigrantes. El acceso subsiguiente a cursos cualificantes a partir de estas ofertas especiales supone una etapa básica para impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida.

La enseñanza superior es uno de los ámbitos donde numerosos países intentan mejorar el acceso. Diversos estados han creado medidas para garantizar que las personas con cualificaciones irregulares o niveles educativos no reconocidos puedan matricularse en programas de enseñanza superior, a menudo recurriendo a programas introductorios especiales. Más frecuentes son aquellas medidas que garantizan a los alumnos la educación inicial y con cualificaciones profesionales el derecho a acceder a la enseñanza superior en alguna etapa posterior de sus vidas, por ejemplo en el caso de la *Maturité Professionnelle* vigente en Suiza.

Respuesta política 5 - Diversificar los procesos de evaluación

Uno de los temas frecuentes en los informes de base nacionales es la necesidad de comprobar de qué manera el proceso de evaluación –a menudo llamado "valoración"– asociado a las cualificaciones condiciona la voluntad del alumnado para emprender una formación. La cuestión comporta dos aspectos principales: algunas personas estarán motivadas para emprender una formación precisamente para obtener una o varias cualificaciones, con las ventajas que conlleva; otras, por el contrario, temerán no cumplir los requisitos de la cualificación, y ello les disuade de acceder a un programa formativo cualificante. Un ejemplo de esta situación es el deseo de Corea de diversificar sus métodos de evaluación, para ampliar las cifras de participación en la enseñanza superior. En Grecia, es frecuente oír críticas a los exámenes escritos, como obstáculo a la participación formativa de algunos grupos sociales. En Suiza, la nueva Ley de la Enseñanza Profesional estipula procedimientos de cualificación que garanticen la igualdad de oportunidades. En consecuencia, el Reglamento correspondiente prevé procedimientos adecuados a determinados grupos específicos (adultos, por ejemplo).

Los métodos de evaluación (con sus costes y recursos administrativos asociados) condicionan en buena medida la disposición de las personas a comprometerse con el aprendizaje orientado a una cualificación. Una revisión de los procedimientos de evaluación, de garantía de la calidad y de certificación podría incrementar la motivación para participar en formaciones con vistas a una cualificación (OCDE, 2005).

Los datos extraídos de todos los informes nacionales de base sugieren que la cualificación está cobrando importancia como puerta de acceso al empleo. No obstante, en los análisis de investigación se aprecia también la visión contraria, según la cual los empresarios intentan diversificar la gama de criterios que utilizan para la contratación, y aunque la cualificación inicial mantenga su importancia entre jóvenes, en el caso de los trabajadores experimentados la demostración de la experiencia previa adquiere más peso que anteriormente[1].

El aprendizaje puede tener lugar de muchas maneras y realizarse en contextos muy distintos, desde cursos de tipo formal realizados en escuelas o institutos hasta diversos tipos de experiencia dentro de la familia, la comunidad o el lugar de trabajo. Numerosos países consideran que es necesario reconocer en mayor grado el aprendizaje conforme a

sus contenidos, su calidad y sus resultados, y no tanto en función de su ubicación y su forma. Este reconocimiento podría servir de potente incentivo psicológico y económico para impulsar la participación en actividades de aprendizaje.

Los sistemas de evaluación basados en resultados se consideran ventajosos para los que aprenden, según indican los informes australianos, danés, holandés y coreano. Estos sistemas describen claramente a los que aprenden los resultados requeridos para evaluar su aprendizaje dentro de un programa, lo que puede aliviar algo de su miedo al fracaso. Ofrecen asimismo la oportunidad para trabajar aquellas áreas particularmente deficientes que puedan obstaculizar la cualificación. Por tanto, fomentan el aprendizaje a lo largo de la vida. Un elemento que aparece en el informe holandés y en otros informes es la necesidad de apoyar los nuevos sistemas de reconocimiento, haciendo más uso de estándares de calidad y de resultados. Son mayoría los países cuyas cualificaciones se basan en terminar o aprobar un programa formativo, y no en resultados específicos de competencias. Los partidarios de los resultados critican las inevitables restricciones de acceso que surgen cuando una persona debe integrarse en un programa formativo, asistir a un centro de formación, acabar un programa en su totalidad y someterse a una evaluación formal. Los métodos de evaluación basados en resultados facilitan además el reconocimiento de aprendizajes previos e incrementan la confianza potencial del alumnado para aspirar a una cualificación.

El Reino Unido plantea la idea de diferenciar entre cualificaciones de “altos requisitos” o “bajos requisitos” en cuanto a garantía de la calidad. El informe británico señala que los costes y recursos administrativos asociados a los procesos de evaluación han depreciado aquellas cualificaciones basadas en evaluaciones no escritas. El informe concluye que unas normas rigurosas de garantía de la calidad son un buen elemento de las cualificaciones, puesto que abren oportunidades de trabajo o formación ulterior para las personas. No obstante, el informe indica también que una gran parte de la formación, particularmente entre adultos, no pertenece a esta variedad de altos requisitos y no es por tanto capaz de generar por sí misma oportunidades laborales o educativas.

Respuesta política 6 - Dar un carácter progresivo a las cualificaciones

La acumulación de experiencias de aprendizaje y el desarrollo de competencias a lo largo de toda la vida constituyen ya una idea central para todos los países. Numerosas reformas pretenden reorientar el sistema desde una educación y formación iniciales “de una vez y para siempre”, que suele tener lugar en una fase temprana de la vida del ciudadano, hacia otro modelo cuya fase inicial constituye simplemente el fundamento de la formación ulterior y capacite e inspire al ciudadano para buscar otras experiencias de aprendizaje y otras cualificaciones. En consecuencia, la idea de fomentar el progreso o promoción personales -en programas de aprendizaje, obtención de destrezas o en la jerarquía del empleo- está ya firmemente anclada en los programas de reforma de los diversos países. Alemania ha adoptado otro método para instaurar el aprendizaje progresivo, el desarrollo de competencias y la mejora de cualificaciones. Las denominadas cualificaciones adicionales parten del sistema reglamentario alemán y permiten la actualización, el reconocimiento de especializaciones y el acceso a áreas laborales específicas. Este acceso se ampliará aún más con el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales y con el desarrollo de un sistema de créditos. Es decir, el modelo vincula la educación o formación inicial con la continua por medio de las cualificaciones.

Algunos países (como Portugal, Bélgica, Alemania y Dinamarca) mencionan en sus informes las ventajas de secuenciar la cualificación a lo largo de la vida de una persona y apartarse del sistema de una cualificación "de una vez y para siempre" obtenida a edades tempranas. La transferibilidad de la cualificación de un contexto a otro será beneficiosa para muchos de los que aprenden. Los sistemas de transferencia de créditos se consideran elementos clave para ello, y son muchos los países que han creado programas de desarrollo para alcanzar el objetivo de la transferibilidad, que abarca las cualificaciones escolares, la formación profesional y la enseñanza superior. Por ejemplo, el informe australiano describe sistemas de transferencia de créditos entre Organizaciones de Formación Registradas y escuelas, y también entre Organizaciones de Formación Registradas y universidades. Estas medidas han demostrado su eficacia, mientras que muchos países critican las deficiencias de sus propios sistemas actuales de transferencia de créditos. Dinamarca es uno de los estados que resaltan la potencialidad de los sistemas de créditos para unificar diferentes tipos de cualificaciones y favorecer la igualdad de consideración entre éstas.

El acceso a una formación continua o de perfeccionamiento es muy dependiente de los logros en la educación inicial. Las personas con malos resultados escolares no hacen uso por lo general de las oportunidades formativas en etapas posteriores. Por ello, las iniciativas de reforma se centran muy a menudo en posibles métodos para crear una segunda oportunidad de obtener cualificaciones escolares o conocimientos, destrezas y competencias generales de nivel básico. Se idean sistemas de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales, para crear una sensación de apertura y no dificultades a quienes no hayan alcanzado su pleno potencial educativo. Se observa igualmente una expansión de la educación de adultos en numerosos países.

Un elemento básico para garantizar que los sistemas de cualificaciones contribuyan óptimamente a promover el aprendizaje a lo largo de la vida consiste en simplificar al máximo las transiciones de una parte del sistema educativo a otra. Los informes nacionales revelan que esta idea se plasma en numerosos métodos, como los siguientes:

- fomentar la transferencia de aprendizajes no acreditados a los reconocidos con una cualificación;
- reconocer los aprendizajes informales y no formales;
- transferencia de créditos formativos reconocidos para una cualificación o programa existente a otra cualificación distinta;
- vincular una cualificación con otra, de tal manera que avanzar hacia la segunda constituya una transición natural;
- mostrar las equivalencias entre cualificaciones mediante niveles indicados en marcos.

En los países que disponen de un marco de cualificaciones (p.e. Australia, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido), éste afirma explícitamente su objetivo básico de facilitar el progreso formativo exponiendo claramente las relaciones que existen entre los diferentes tipos de cualificación.

Respuesta política 7 - Hacer transparente el sistema de cualificaciones

Los informes nacionales sugieren que las cualificaciones que se solapan y compiten entre sí, la inestabilidad del sistema y la intervención de diversas agencias generan

referencias e informaciones complejas y confusas sobre las ventajas de la cualificación. Desde la perspectiva de los que aprenden, un sistema transparente implica estabilidad, una amplia gama de cualificaciones en oferta, coherencia y sobre todo garantía de la calidad. Los países señalan un consenso general en cuanto a la necesidad de hacer más transparente la estructura de los sistemas de cualificaciones y el desarrollo de marcos para conseguir dicho objetivo (por ejemplo, Escocia y Nueva Zelanda). Otras naciones, como Irlanda o Portugal, comunican la creación de una sola entidad responsable de generar esta transparencia.

Los diversos gobiernos han invertido esfuerzos en hacer sus sistemas de cualificaciones claros para el usuario; a menudo, asocian directamente los motivos de esta inversión con la mejora del aprendizaje a lo largo de la vida. En otros casos, la relación es más indirecta; los objetivos serían incrementar la movilidad de las personas (y por ende la oferta de cualificaciones en el mercado de trabajo), aumentar la eficacia del sistema de cualificaciones, mejorar los procesos de garantía de la calidad y fomentar una mayor participación de los protagonistas principales dentro del sistema de cualificaciones.

Los vínculos entre cualificaciones deben exponerse claramente y clasificarse de manera sencilla y transparente; esta claridad debe venir respaldada por sistemas de orientación y consejo de fácil acceso (OCDE, 2004b). Un sistema unificado, que relacione entre sí con el mínimo solapamiento posible las cualificaciones de diferentes sectores, constituye el objetivo de numerosas reformas.

Hay países que poseen un marco de cualificaciones[2] pero sólo incluyen en éste una parte de sus cualificaciones, porque todo el sistema es bastante complejo y difícil de describir con un único marco. Muchos países han llevado a cabo reformas para imprimir coherencia a sus marcos, y otros realizan debates políticos que señalizan sus intentos de desarrollar un marco de este tipo. Las reformas adoptan en ocasiones métodos plenamente consensuados para elaborar el marco, incluyendo todas las cualificaciones que se consideran necesarias y haciendo participar a todos los protagonistas en el diseño del mismo. Otros países asumen un método más autoritario de reforma, ya que el estado considera que el marco de cualificaciones constituye una herramienta para racionalizar, modernizar y simplificar el sistema nacional de cualificaciones. Por supuesto, se trata de las posiciones más extremas, y la mayoría de los países se encuentra situada en algún punto intermedio. Con todo, estos dos polos indican diferentes formas de interpretar un marco de cualificaciones como potente herramienta de reformas.

Diversas referencias a reformas nacionales describen el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para crear nuevos procesos de orientación accesibles y eficaces destinados a las personas que deseen aprenden para obtener cualificaciones. Estos nuevos sistemas dependen hasta cierto punto del éxito de otras reformas, como el desarrollo de sistemas y marcos de cualificaciones coherentes, o el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales. Así pues, resulta bastante común que la reforma de un sistema de orientación forme parte de un conjunto más amplio de reformas aplicadas a un sistema nacional de cualificaciones.

También se aprecia que los sistemas transparentes reclaman un control más sistemático del grado de aceptación, uso y el valor percibido de las cualificaciones. En Suiza, un estudio prospectivo encargado por la Conferencia Suiza de Directores de Educación de los Cantones (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction

publique) ha elaborado seis posibles escenarios de evolución de todo el sistema educativo suizo para promover el aprendizaje a lo largo de la vida. Se ha previsto organizar un debate público sobre ellos (Rosenmund y Zulauf, 2004).

Respuesta política 8 - Revisar la financiación e incrementar la eficacia

Casi todos los países señalan que los costes del proceso de cualificación condicionan al alumnado, al estado y a los empresarios. En algunas circunstancias, el factor costes parece constituir un fuerte elemento disuasorio de la participación para los sujetos en formación. También se informa que los techos de financiación impiden a veces el desarrollo de la oferta formativa. La mayoría de los cursos de educación comunitaria y de adultos en Australia no son acreditados, y son pocos los conducentes a una cualificación; los proveedores formativos son reticentes a crear cualificaciones acreditadas en razón de sus costes, y también porque el proceso formal de evaluación (con tasas caras) podría disuadir a aquellos que aprenden de baja autoconfianza y escasa experiencia educativa formal. En Alemania se piensa que los costes de la formación continua surten un efecto considerable sobre la decisión de participar o no. Nueva Zelanda informa que una proporción creciente de los costes de la enseñanza postobligatoria recae sobre los individuos. En el Reino Unido y Países Bajos se están tomando medidas para reducir los obstáculos económicos a los individuos, creando el derecho a una formación gratuita o subvencionada para toda una gama de cursos. En Dinamarca existen desde hace muchos años programas de apoyo a la formación, que incluyen una ayuda económica directa a quienes emprenden una formación profesional, y una financiación pública de la formación continua. El apoyo se hace también extensivo a las empresas que imparten formación.

El factor costes parece también desincentivar la formación ofrecida por los empleadores. En Japón y Corea, la falta de inversión en sistemas de evaluación por organismos privados ha llevado a plantear una posible inversión público-privada, a fin de promover nuevos métodos y atraer a más participantes. Se investiga también en estos países una posible cooperación intersectorial, que podría conferir mayor sentido práctico y flexibilidad a los sistemas de formación y evaluación.

También existen costes de orden infraestructural. Nueva Zelanda declara en su informe los costes correspondientes a la creación y mantenimiento de su marco nacional de cualificaciones (un marco de tipo amplio, incluyente y basado en créditos).

El reconocimiento de aprendizajes no formales e informales puede rebajar los costes para el que aprende al reducirse el período formativo, e incrementar el beneficio económico neto de la formación. Un sistema de reconocimiento comporta costes de infraestructura que en ocasiones reciben una subvención inicial de la administración pública. Requiere una definición de estándares y resultados de aprendizaje (para evaluar la formación emprendida) y un acuerdo sobre técnicas de evaluación, métodos de reconocimiento y transferibilidad de créditos. Es necesario encontrar un equilibrio entre unas tasas accesibles para los solicitantes y el coste total del sistema de reconocimiento. Ahorros obtenidos reduciendo la capacidad de respuesta de todo el sistema a las necesidades del trabajador individual o de otros protagonistas, y limitando aquellos procedimientos de garantía de la calidad, pueden surtir efectos negativos a largo plazo. El reconocimiento de aprendizajes no formales e informales requiere el compromiso y la participación activa de toda una serie de protagonistas, en cada sector y entre diferentes sectores educativos, y también de los responsables educativos y de otros ámbitos, como empresariales y sindicales.

Muchos países pretenden ampliar la oferta privada e incrementar la competencia en la provisión de aprendizaje, como vía para mejorar la eficacia de su sistema de cualificaciones y aumentar su capacidad de respuesta a las necesidades de sus usuarios. Esta ampliación comporta inevitablemente costes de reconocimiento, validación, acreditación y certificación de aprendizajes. Durante la década de 1990, la proporción de financiación privada dentro del presupuesto educativo total se ha incrementado, y muchos países de la OCDE muestran una clara tendencia favorable al aumento de la aportación privada. Ello se debe a la existencia de fuertes incentivos para invertir en capital humano, tanto para el ciudadano individual como para las empresas. Los límites que imponen los mercados de capital y otras normas institucionales contrarrestan dichos incentivos, pero los países experimentan mecanismos de financiación que evitan dichos límites. En el sector de la educación terciaria hay una serie de ejemplos de sistemas innovadores que ofrecen apoyo al alumnado, como las tasas según los medios, el pago a plazos en función del nivel de ingresos y las contribuciones diferenciales. En el caso de los adultos, los países experimentan nuevos sistemas institucionales para facilitar el reparto de los costes y los riesgos que comporta la inversión en aprendizaje a lo largo de la vida entre ciudadanos, empresarios y estado.

Respuesta política 9 - Mejorar la gestión del sistema

En la mayoría de los países, las cualificaciones son expedidas por diversos organismos. Hay cuatro entidades emisoras principales: agencias gubernamentales, instituciones educativas, cámaras de comercio e instituciones de beneficencia privadas. Además, existe una oferta de cualificaciones, pequeña pero en aumento, a cargo de vendedores a escala mundial. Las agencias gubernamentales regulan y gestionan el sistema de cualificaciones. Intervienen en éste diversos ministerios y se requiere un alto grado de coordinación para desarrollar y aplicar una política común: hay que tener en cuenta sobre todo que los sistemas de cualificaciones y del aprendizaje a lo largo de la vida implican la participación de agentes externos a la administración pública. La OCDE (2000, 2003) ya ha resaltado los retos que plantea dicha coordinación y las buenas prácticas nacionales para solucionarlos. En concreto, el estudio OCDE sobre el aprendizaje de adultos (2003) pone de relieve la estrecha interacción requerida entre la política educativa/formativa, la de empleo y la política social para responder a las necesidades de los que aprenden adultos. El otro informe, sobre la transición de la educación inicial a la vida activa (OCDE, 2000), ilustra los intentos nacionales para resolver los retos de la coordinación a través de la colaboración de distintos ministerios y agencias, por medio de la participación de empresarios, sindicatos y otros agentes del desarrollo de políticas a escala nacional u ofertas de programas a escala local, o bien mediante una participación comunitaria en el desarrollo de políticas locales y la realización de programas formativos. En Irlanda, dos ministerios y diversas agencias estatales son responsables de la oferta de oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida; así y todo, una reforma reciente del sistema de cualificaciones ha situado la responsabilidad del diseño y operación de todo el sistema en manos de una única autoridad nacional, y ha relegado las numerosas competencias de expedición de títulos, antes dispersas en múltiples organismos, a dos nuevos consejos de certificación.

Otro tema importante es el de la propiedad de los sistemas de cualificaciones. Estos sistemas están tradicionalmente vinculados con el sector formal de la oferta educativa o formativa en un país. Ello produce un sentimiento de exclusión entre los externos a dicho

sector, por ejemplo de la esfera no formal e informal, que cobran cada vez más importancia en una economía del conocimiento. Un desafío importante para la gestión de un sistema de cualificaciones será garantizar la inclusión de todos, integrando más agentes asociados y protagonistas dentro del proceso global de oferta y reconocimiento de cualificaciones.

En cada una de sus etapas vitales, un sujeto en formación precisa una oferta de currículos, prácticas didácticas, formaciones organizadas y procesos coordinados de cualificación. Por tanto, será necesario estructurar dicha oferta de tal manera que genere los vínculos e itinerarios adecuados.

La mejora de la gestión en sistemas de cualificaciones para promover el aprendizaje a lo largo de la vida puede sufrir perjuicios si faltan datos sobre su rendimiento (OCDE, 2004a).

2.4. Cuestiones asociadas al uso de los sistemas de cualificaciones como instrumento de reforma

Las actividades destinadas a desarrollar sistemas de cualificaciones han topado con ciertos obstáculos que los diversos países describen con algún detenimiento. Estas descripciones son importantes y se analizarán a continuación, pues los mecanismos que el presente estudio propone aspiran a ser soluciones para superarlos. Pueden clasificarse estos obstáculos bajo los siguientes epígrafes: estructuras de gobernanza; complejidad del sistema nacional de cualificaciones; estructuras institucionales; obstáculos de orden económico y, por último, barreras sociales y culturales al desarrollo del sistema de cualificaciones.

Estructuras de gobernanza

Los informes nacionales señalan que los sistemas federales de gobierno, con su división constitucional de responsabilidades, complican las iniciativas de reforma. Ello se debe a la complejidad de los procesos que se requieren para elaborar e implantar propuestas de transformación, y a las visiones políticas divergentes sobre la necesidad de cambio o las direcciones que éste debe tomar. Los procesos de consulta dentro de los sistemas federales se consideran más complejos, ya que los mismos protagonistas pueden responder de forma distinta en diferentes regiones de un país. También las posibles diferencias sociales y económicas entre regiones pueden condicionar directamente el apoyo o la oposición a una reforma. Los sistemas nacionales de cualificaciones en aquellos países con fuertes características de gobierno regional son a menudo más diversificados que los de otros estados con sistemas más centralizados.

Complejidad de los sistemas de cualificaciones

La evolución de los sistemas nacionales de cualificaciones –habitualmente, para responder a la presión de mayor eficacia y ajuste a las necesidades de sus usuarios– produce con frecuencia más complejidad en éstos. Como consecuencia, surgen unos límites hasta los que puede tener lugar una reforma sin tener que alterar radicalmente el *modus operandi* del sistema. Esto puede hacer más deseables las transformaciones

minúsculas, considerando que todo cambio sustancial desestabilizará probablemente los delicados equilibrios de orden político, institucional y económico dentro de un sistema. Los países indican en sus informes que son escasos los esfuerzos dedicados a adaptar infraestructuras para apoyar la innovación educativa. La inversión insuficiente en la capacidad de expertos y protagonistas para que un sistema reformado de cualificaciones opere bien se considera, en los informes, un obstáculo a la innovación.

Estructuras institucionales

En numerosos países, las instituciones de educación terciaria, ya sean universidades o escuelas profesionales, gozan de considerable autonomía en un contexto amplio de financiación y rendición de cuentas. Ello genera ideas divergentes sobre las ventajas de determinadas propuestas.

Un motivo que indican los informes para explicar el valor inferior que tiene la formación profesional en comparación con ofertas más académicas -y el obstáculo que ello supone para toda reforma que intente conectar ambos sectores- es la escasa cooperación existente entre centros educativos y la oferta de formación ocupacional, y también entre los correspondientes ministerios responsables.

En ocasiones, se espera que los centros respondan a las necesidades de áreas geográficas muy extensas. Ello puede deberse a cifras demasiado bajas de centros, o a que la especialización de éstos implica en realidad un menor número de centros capaces de impartir la formación general que requiere una zona. Los informes exponen también que las expectativas sociales y la inercia de los sistemas nacionales de cualificación lleva a los centros a impartir un núcleo de cualificaciones fiables y muy conocidas, y una limitada oferta de formación especializada. El descenso en los índices de natalidad también obstaculiza la oferta de cursos especializados, ya que habrá probablemente una demanda insuficiente para algunos de ellos.

Obstáculos económicos

Las políticas económicas y del empleo anteriores no sólo han creado la necesidad de cambio, sino que además actúan obstaculizando éste. Por ejemplo, en algunos países el foco de baja cualificación, los bajos salarios y la especialización productiva para reducir el paro ha producido reticencias tradicionales frente a la enseñanza y la formación dentro de algunos grupos sociales.

También se denuncia la falta de recursos como obstáculo significativo para las reformas. La disponibilidad de recursos depende del rendimiento económico nacional y de los ingresos fiscales, que en muchos países pueden ser fluctuantes. Son habituales los informes sobre reformas ralentizadas por reducciones de la financiación o cambios en la política de financiación.

Barreras sociales a las reformas en los sistemas de cualificaciones

El volumen principal de observaciones sobre obstáculos a la reforma de sistemas nacionales de cualificaciones corresponde a los problemas sociales y culturales. Los países señalan la alta consideración que disfruta la educación académica y las dudas sobre la

legitimidad de los programas profesionales entre protagonistas básicos, como padres o maestros. A ojos de muchos, las escuelas son básicamente lugares para preparar una vía académica de acceso a la universidad. Y los sistemas de selección refuerzan esta idea mayoritaria. Este espíritu hace difícil implantar programas profesionales; cuando esto se logra, pueden acabar utilizándose como vía de relegación de los peores alumnos, y como área de trabajo para los maestros menos respetados y valorados. Esta errónea visión de la formación y las cualificaciones profesionales puede ralentizar el desarrollo de un sistema de cualificaciones. Ello guarda relación con el obstáculo frecuentemente mencionado de las tradiciones y los enfoques tradicionales.

Las medidas para ampliar el acceso a las cualificaciones también afrontan una serie de obstáculos. Los informes comunican, por ejemplo, que se sospecha de la calidad de las cualificaciones basadas en la evaluación de aprendizajes previos o experiencias laborales. Algunos países temen que el reconocimiento de aprendizajes no formales o informales pueda socavar la categoría y la calidad de sus vías educativas formales. Es frecuente recompensar aquellas cualificaciones obtenidas por evaluación independiente y tipificada de formaciones externas al centro formativo, lo que en ocasiones reduce posibilidades de contenidos para una cualificación: determinados conocimientos, destrezas y competencias generales no pueden evaluarse con pruebas tipificadas, o pueden serlo tan sólo de forma inadecuada, artificial o muy cara. Se decide por ello no evaluarlos, y por esa razón o no se aprenden o no se enseñan con atención.

2.5. En resumen, numerosos países afrontan el mismo tipo de obstáculos

Este capítulo ha reunido observaciones aparecidas en los informes nacionales sobre las presiones que impulsan a modernizar los sistemas de cualificaciones, las correspondientes reformas actuales y los obstáculos que lastran la evolución. El análisis pone de manifiesto diversos tipos de presiones: en particular, las de orden económico impelen cada vez más a transformar los sistemas nacionales de cualificaciones. Los países han emprendido toda una serie de reformas, pues se imaginan cada vez más a sus sistemas de cualificaciones como vehículo eficaz para alcanzar importantes objetivos políticos: multiplicación del aprendizaje a lo largo de la vida, mayor inclusión social y -como resultado- aumento de la oferta de cualificaciones en el mercado de trabajo. Se han descrito y debatido nueve respuestas políticas posibles.

Muchos países afrontan el mismo tipo de obstáculos a las reformas mencionadas. Los relativos a las estructuras institucionales y a las creencias sociales y culturales mayoritarias parecen ser los más limitantes.

El análisis presentado en este capítulo constituirá una importante plataforma para la teoría propuesta de mecanismos que vinculen sistemas de cualificación y aprendizaje a lo largo de la vida. Los datos sugieren que estos mecanismos pueden usarse como herramienta para perfeccionar aquellas respuestas políticas que tratan de mejorar el aprendizaje a lo largo de la vida por medio de cambios en los sistemas de cualificaciones.

Notas

1. Véase en Keating et al. (2004) un análisis reciente del uso que hacen los empresarios de las cualificaciones.
2. La OCDE (2004c) ha estudiado detenidamente objetivos, políticas y probables ventajas de los marcos de cualificaciones. Véase una síntesis de los resultados en el Anexo A.

Bibliografía

FEF (Fundación Europea de la Formación) (2004), *Chapter 9: Policy Learning*, Informe Anual, ETF, Turín.

Keating J., T. Nicholas, J. Polesel y J. Watson (2004), *Qualifications Use in the Australian Labour Market*, NCVER, Adelaida

OCDE (2000), *From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work*, OCDE, París.

OCDE (2003), *Beyond Rhetoric – Adult Learning Policies and Practices*, OCDE, París.

OCDE (2004a), *Co-financing Lifelong Learning – Toward a Systemic Approach*, OCDE, París.

OCDE (2004b), *Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap*, OCDE, París.

OCDE (2004c), "Lifelong learning", *Policy Brief*, febrero, OCDE, París.

OCDE (2005), *Formative Assessment: Improving Learning in Secondary Classrooms*, OCDE, París.

OCDE and Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age – Final Report of the International Adult Literacy Survey*, París. (www.nald.ca/nls/ials/introduc.htm)

Rosenmund M. y M. Zulauf (2004), *Trans Formation: quel système de formation pour un apprentissage a vie?* Études et Rapports 20B, CDIP, Berna, (www.edk.ch/PDF_Downloads/Dossiers/Stub20B.pdf).

ISBN 978-92-64-01367-4
Sistemas de Cualificaciones
Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida
© OCDE 2007

Capítulo 3

¿Qué nos cuentan las cifras? Datos cuantitativos que describen el efecto de los sistemas de cualificaciones sobre el aprendizaje

Los análisis cuantitativos deben permitir comprender mejor los vínculos entre sistemas nacionales de cualificaciones y sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida. Los capítulos previos y los sucesivos a éste reúnen observaciones de tipo cualitativo, extraídas mayoritariamente de los informes de base. En contraste, el presente capítulo usará una metodología estadística a partir de datos macro(a escala nacional) y micro (a escala individual).

Varias fuentes proporcionan al investigador indicadores sobre el aprendizaje a lo largo de la vida, pero los indicadores cuantitativos sobre los sistemas nacionales de cualificaciones, por el contrario, no son tan frecuentes. Esta carencia plantea límites graves al análisis cuantitativo de la relación entre ambos. Utilizaremos por ello dos métodos alternativos "de segunda opción" para generar datos cuantitativos sobre características nacionales de los sistemas de cualificaciones. El primero se basa en una tipología desarrollada para el presente estudio, en colaboración con los expertos de los países participantes; y el segundo recurre a las encuestas a hogares de familia para extraer indicadores cuantitativos tanto de los sistemas nacionales de cualificaciones como del aprendizaje a lo largo de la vida.

El capítulo comienza analizando la disponibilidad o la carencia de datos y describiendo algunas estadísticas básicas (Sección 3.1). A continuación, intenta establecer correlaciones macro entre algunos aspectos del aprendizaje a lo largo de la vida y los sistemas nacionales de cualificaciones, partiendo de variables agregadas (= cuantitativas) extraídas de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos, la Encuesta de Población Activa de la Unión Europea, y de algunas encuestas nacionales en países extraeuropeos (Sección 3.2). Por último, examina los temas y propuestas principales para un plan de recopilación futura de datos en este ámbito. La conclusión fundamental (Sección 3.3) es que los sistemas de cualificaciones contribuyen de hecho a promover el aprendizaje a lo largo de la vida bajo algunas circunstancias, si bien aún falta mucho por hacer para poder medir dicho efecto positivo en términos cuantitativos.

3.1. Contexto cuantitativo para vincular los sistemas nacionales de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida

La presente obra se centra básicamente en los sistemas nacionales de cualificaciones, y no en cualificaciones individuales en sí. Con todo, resulta difícil encontrar datos cuantitativos existentes a esa escala, y menos aún a escala internacional. Si se dispusiera de estos datos, habría que proceder a vincularlos con características específicas del aprendizaje a lo largo de la vida a escala nacional, en concreto el volumen, difusión, calidad y eficacia de ésta. Para efectuar un análisis correcto de dicha vinculación, lo ideal sería disponer de:

- Datos sobre los sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida, incluyendo volumen, difusión, calidad y eficacia;
- Datos sobre los sistemas nacionales de cualificaciones, como los descritos en el Capítulo 1: accesibilidad, adaptación a itinerarios al aprendizaje, eficacia, flexibilidad, capacidad de respuesta y transparencia;
- Información sobre las tendencias en ambos tipos de datos;
- Datos (como los anteriores) que permitan una comparación internacional.

Tanto los sistemas nacionales de cualificaciones como el aprendizaje a lo largo de la vida se componen de múltiples facetas. Una consecuencia de ello es que una respuesta política concreta al proyecto general del aprendizaje a lo largo de la vida, o una herramienta política específica (mecanismo) para el sistema de cualificaciones pueden alentar a aprender a un determinado grupo de la población, y a la vez desalentar a otro. Esto se debe a que no todos los que aprenden potenciales comparten el/los mismos objetivos ante la posibilidad de una actividad formativa: hay quien se forma por propio interés personal, mientras que otros aspiran a una cualificación o a conseguir un empleo. Y los datos existentes no suelen por lo general reflejar esta divergencia de objetivos entre distintos grupos de los que aprenden. Por ello, antes de citar datos, esta sección presentará el material disponible, debatirá metodologías y expondrá algunas de las dificultades para trabajar con datos cuantitativos en este ámbito.

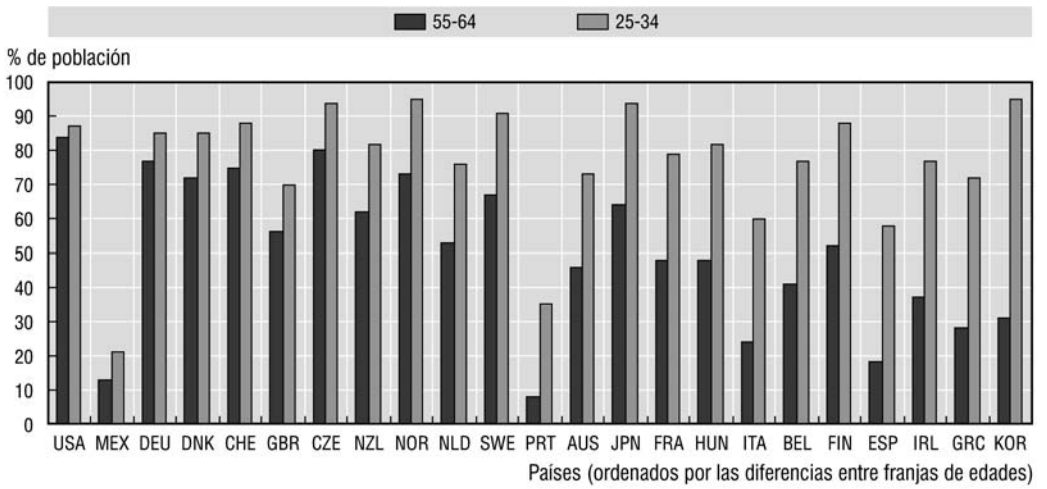
Indicadores disponibles sobre el aprendizaje a lo largo de la vida

El Gráfico 3.1 ilustra las proporciones demográficas de personas con educación secundaria superior. Pero un problema fundamental es la escasa disponibilidad de datos sobre tendencias, lo que se debe a las modificaciones periódicas (de mejora) en la definición y en la medición de algunos factores básicos, hecho que dificulta recopilar una serie de datos consolidada y válida para un intervalo de varios años. Un ejemplo es la reforma de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE; siglas en inglés: ISCED), que dificulta[1] extraer, para intervalos largos, la proporción de personas con educación secundaria superior (Gráfico 3.2.). En ausencia de datos sobre tendencias puede utilizarse como sustituto la información sobre diferentes franjas de edades en un momento concreto (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1. **Población con titulación mínima de educación secundaria superior (2002)**

(Comparación de dos franjas de edades: 25-34 y 55-64)

Conclusión: aumenta la cifra de jóvenes con educación secundaria superior

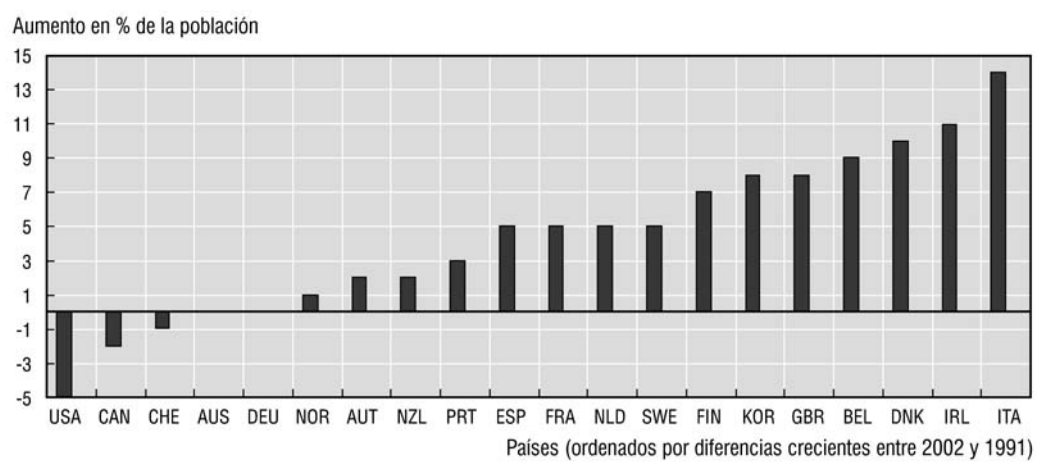


Fuente: OCDE, 2004a, elaboración propia.

La consecución del título de educación secundaria superior ofrece un indicador útil para el aprendizaje a lo largo de la vida. El Gráfico 3.1 revela que en la mayoría de los países una gran franja de la población juvenil alcanza en nuestros días el nivel secundario superior. El avance en los últimos dos decenios ha sido bastante impresionante, particularmente en Corea, Grecia, Irlanda y España (Gráfico 3.2.). Así pues, centrándonos en las cifras, el fomento del aprendizaje a lo largo de la vida por medio de los sistemas de cualificaciones parece interesar más a la población adulta que a los jóvenes, puesto que la mayoría de estos ya recibe una educación secundaria superior.

Gráfico 3.2. **Tendencias en la consecución de la educación secundaria superior (1991-2002)**

Conclusión: la mayoría de países registra un aumento importante en la proporción de personas con educación secundaria superior

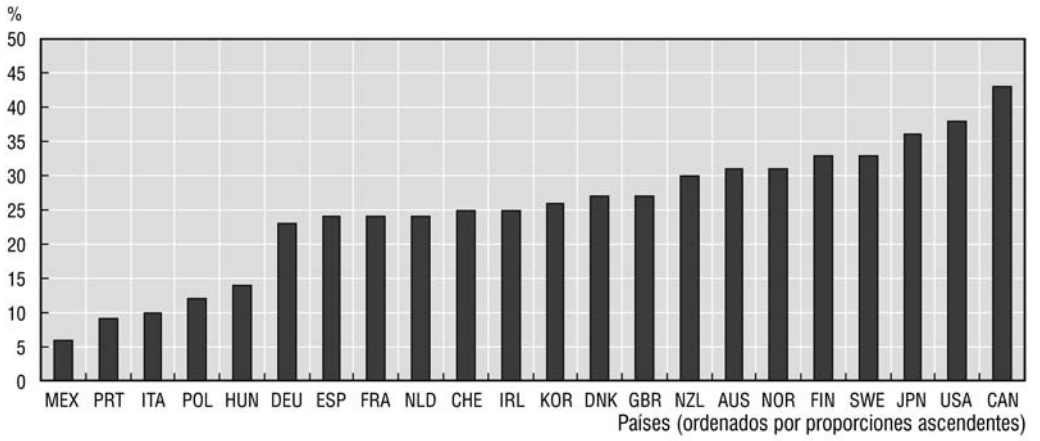


Fuente: OCDE, 2004a, elaboración propia.

El porcentaje de personas con educación terciaria constituye otro indicador interesante del aprendizaje a lo largo de la vida (Gráfico 3.3). La matriculación y/o el éxito en una educación terciaria son probablemente buenos indicadores del alcance de un sistema de cualificaciones y de si éste fomenta los niveles formativos superiores. Es improbable que los jóvenes emprendan estudios largos si sus sistemas de cualificaciones no generan una recompensa real para éstos en el mercado de trabajo, no proporcionan satisfacción personal o no ofrecen acceso a una formación superior.

Gráfico 3.3. **Proporción de personas graduadas en instituciones de educación terciaria, 2002**

Conclusión: en la mayoría de los países, entre una cuarta y una tercera parte de la población se graduó en intituciones de educación terciaria



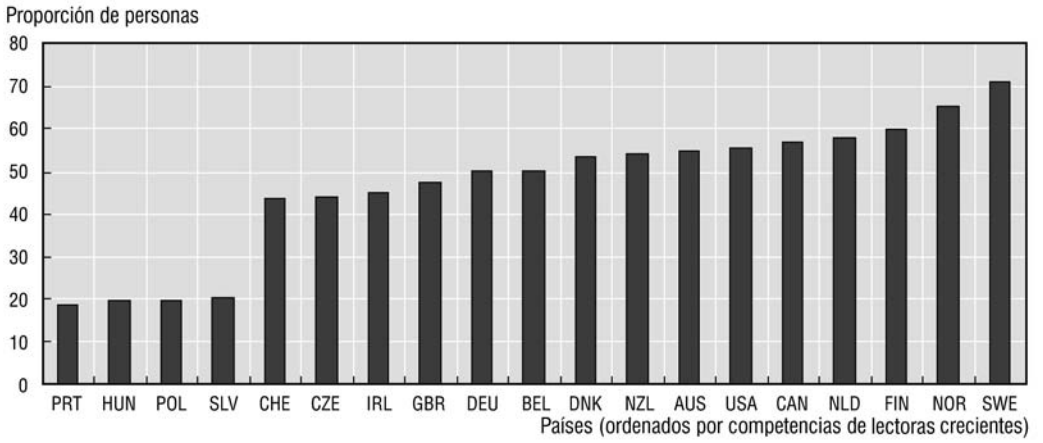
Fuente: OCDE, 2004a, elaboración propia.

Por último, los índices de competencia lectora entre la población adulta suelen utilizarse con frecuencia para medir aprendizajes no formales o informales, y también el aprendizaje a lo largo de la vida. El nivel de referencia es la competencia lectora mínima que permite ser operativo dentro de la sociedad del conocimiento (Gráfico 3.4)[2]. La medición de la competencia lectora (también denominada "alfabetización" en algunas encuestas oficiales, ndt) arroja una perspectiva distinta e informaciones diferentes a los datos sobre el nivel educativo conseguido, ya que ilustra la pérdida o la obtención de competencias de competencia lectora tras la escolarización de tipo formal. Por ejemplo, se demuestra que algunas personas de bajo nivel educativo formal tienen altas competencias lectoras (un 10% del promedio en la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos), lo que indica que han tenido que obtener estas competencias por medios distintos a la enseñanza formal.

El presente capítulo utilizará todos estos indicadores para intentar analizar las relaciones entre aprendizaje a lo largo de la vida y sistemas nacionales de cualificaciones. A continuación describimos los indicadores utilizados para sintetizar los sistemas nacionales de cualificaciones, y expondremos los resultados que éstos arrojan (Sección 3.2). La definición de indicadores resultó ser la parte más difícil del análisis, ya que existen grandes lagunas en la disponibilidad de datos relevantes[3].

Gráfico 3.4. **Proporción de personas con competencias lectoras en prosa de nivel 3, 4 o 5**

Conclusión: en la mayoría de países, entre el 45% y el 70% de la población alcanza niveles de competencia lectora en prosa de 3, 4 y 5



Fuente: International Adult Literacy Survey (2000), elaboración propia.

Creación de una tipología de sistemas nacionales de cualificaciones

En el Capítulo 1 exponíamos una relación de los componentes que mejor permiten describir un sistema de cualificaciones. Eran los siguientes once (Anexo 1.A2): ámbito de aplicación del sistema de cualificaciones; control del sistema de cualificaciones; procesos de acreditación de cualificaciones; existencia de un marco en el sistema de cualificaciones; descriptores en las cualificaciones; acceso a las cualificaciones para el ciudadano; progreso individual; estabilidad del sistema; procesos de certificación; sistema de créditos, y referencias internacionales. La forma en que se combinan y utilizan en los diversos países estos distintos componentes explica el rendimiento global de un sistema. El capítulo proponía también una lista de criterios para evaluar el rendimiento de un sistema, que incluía p.e. accesibilidad, capacidad de respuesta y transparencia. Un análisis cuantitativo requiere, en un caso ideal, medidas del rendimiento basadas en estos criterios. Pero estos indicadores no existen.

Así pues, proponemos utilizar algunas mediciones alternativas sustitutorias que puedan describirse en términos cuantitativos. El método consiste en desarrollar una tipología de los sistemas nacionales de cualificaciones basada en algunos criterios de estructura general, por consenso entre observadores especializados. La tipología propuesta utiliza los siguientes ocho criterios de estructura general:

1. si la educación secundaria da paso a la formación de aprendices, con responsabilidad compartida entre un centro educativo y una empresa;
2. si existe un marco explícito que vincula las cualificaciones de los distintos sectores educativos y profesionales;
3. si una elevada proporción de cada promoción o franja de edades emprende estudios vinculados a campos profesionales específicos;
4. si el sistema de cualificaciones está unificado en todas las regiones y si su control corresponde a una agencia central o al estado;

5. si el acceso al mercado de trabajo se halla regulado por cualificaciones y si la mayoría de los sectores profesionales utilizan dicha regulación obligatoria;
6. si existe un método o sistema nacional claro para el reconocimiento de los aprendizajes no formales o informales;
7. si existen cualificaciones modularizadas de buena aceptación, y si pueden combinarse unidades de diferentes cualificaciones;
8. si las credenciales son básicas para acceder al mercado de trabajo o a la enseñanza superior, y para el progreso en la esfera laboral o educativa;

La lista anterior se ha elaborado consultando a expertos de países participantes en el estudio OCDE. Se pidió también a los expertos que dieran puntuación a diversos elementos de sus sistemas nacionales de cualificación conforme a una escala de cuatro puntos, desde 1 (muy presente en mi país) hasta 4 (inexistente en mi país) (Cuadro 3.1).

Hay diversas posibilidades de organizar la escala ordinal, por ejemplo, situarla entre los polos 1 y 4, como hacemos aquí, o bien asumir una escala de 0 a 10. Esta última permitiría una mayor variación, pero el grado de diferenciación resultaría difícil de utilizar por los expertos. De hecho, no resultó nada sencillo alcanzar el consenso, ni siquiera para la escala simple de 4 grados. Por ejemplo, en los casos en que se consultó a diversas instituciones de un mismo país[4], las respuestas no siempre fueron idénticas, por lo que los datos recogidos en el Cuadro 3.1 reflejan a veces el promedio entre las diferentes respuestas recogidas. No siempre resultó posible consultar a diversos expertos en cada país, pero cuando así se hizo, la relativa homogeneidad de sus respuestas respalda el uso de esta tipología.

El Cuadro 3.1 puede perfeccionarse, pero sirve aquí de punto de partida para organizar la comparación internacional entre sistemas de cualificaciones y su vinculación con las variables que describen el aprendizaje a lo largo de la vida. La tipología que proponemos también es útil como información básica sobre sistemas nacionales de cualificaciones en los países participantes en nuestro estudio.

Cuadro 3.1. **Tipología de los sistemas de cualificaciones en países seleccionados**

	Sistema dual[1]	MC[2]	FP en la escuela[3]	Centralización[4]	MT[5]	RAP[6]	Sistema de créditos[7]	Credencialismo[8]
Alemania	1	3	2	2.5	2	3	3	2
Australia	2	1	1	1	2	1	2	2
Bélgica (neerlandófona)	3	3	1	1	2	3	3	2
Bélgica (francófona)	3	3	1	1	2	3	2	2
Corea	3	3	3	2	2	3	3	2
Dinamarca	1	2	1	1	2	2	1	2
Escocia	1	1	3	2	2	2	1	1
Eslovenia	4	3	2	1	1	2.5	3	2
España	2	1	2	2	2	2	1	2
Estados Unidos de América	4	3	3	4	4	4	2	3
Finlandia	2	1	1	1	3	1	3	2
Francia	1	1	1	1	2	1	3	1
Grecia	2	3	3	4	2	4	4	2
Hungría	3	2	2	1	1	3	3	1
Irlanda	3	1	3	1	3	4	3	2
Irlanda del Norte	2	1	3	1	2	4	4	2
Italia	2	3.5	4	3	2	4	3	1
Japón	2.5	3	2.5	2.5	3	3	4	2
Méjico	3	3	1	1	4	2	3	1
Noruega	1	2	2	1	2	1	2	2
Nueva Zelanda	2	1	2	1	2	2	1	2
Países Bajos	2.5	2	1.5	2	3	2	2	2
Polonia	2	2	1	2	3	3	4	2
Portugal	2	4	2	1	2	1	3	1
Reino Unido	2	1	2	1	3	1	3	2
República Checa	4	3	3	1	2	4	3	2
Suecia	3.5	4	1	1	4	2	1	2
Suiza	2	2	3	3	3	3	3	1

Puntuación: 1. Muy presente en mi país 2. Existe en parte en mi país; 3. Apenas existente en mi país; 4. Inexistente en mi país.

Elementos de estructura general de los sistemas nacionales de cualificaciones:

1 Países en los que la enseñanza secundaria da paso a formaciones de aprendiz, con responsabilidad compartida entre un centro educativo y una empresa.

2 Países que vinculan en un marco explícito las cualificaciones de los diversos sectores educativos y profesionales.

3 Países en los que una elevada proporción de los que aprenden emprende estudios vinculados con áreas profesionales específicas.

4 Países en los que el sistema de cualificaciones se encuentra unificado para todas las regiones, y cuyo control es responsabilidad de una agencia central o del gobierno.

5 Países en los que el acceso al mercado de trabajo se encuentra regulado por cualificaciones, y en los que la mayoría de los sectores profesionales utilizan esta regulación obligatoria.

6 Países con un método o sistema nacional inequívoco para el reconocimiento de aprendizajes previos, no formales o informales.

7 Existen cualificaciones modularizadas de buena aceptación, y pueden combinarse unidades de diferentes cualificaciones.

8 Las credenciales son esenciales para acceder al mercado de trabajo o a la enseñanza superior, y para progresar en la esfera laboral o educativa.

Fuente: OCDE, consultas con los diferentes países.

Elaboración de macrovariables con microdatos: otro segundo mejor método

Otra posible tipología consiste en extraer indicadores cuantitativos permanentes. El objetivo ideal sería poder medir si un sistema de cualificaciones promueve o no el aprendizaje. Este capítulo asume el presupuesto de que la cifra de los que aprenden en busca de cualificación, comparada con la de aquellos cuyo objetivo primario no es la cualificación, puede utilizarse como variable sustitutoria para describir la contribución general de un sistema de cualificaciones al aprendizaje a lo largo de la vida. El segundo método utilizado en este capítulo recurrirá a la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (Recuadro 3.1 y Anexo 3.A3), que ofrece información sobre los motivos que impulsan a los adultos a participar en el aprendizaje.

Recuadro 3.1. **¿Qué significan los datos antiguos?**

Comparación entre la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos de 1994 y la Encuesta de Alfabetización de Adultos y Competencias para la Vida de 2004

La Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (siglas en inglés IALS) se realizó entre 1994 y 1998. En mayo de 2005 se publicaron nuevos datos extraídos de la Encuesta de Alfabetización de Adultos y Competencias para la Vida (siglas en inglés ALL) (OCDE y *Statistics Canada*, 2005). Considerando que ambas encuestas se basan en el mismo cuerpo teórico y recopilan datos similares con una distancia de diez años, parecen facilitar la misma observación espaciada temporalmente en diez años. Lamentablemente, la formulación de las preguntas en el último cuestionario base difiere de las que se hacían en la primera encuesta. Además, tan sólo cinco países han realizado las dos encuestas: Canadá, Italia, Noruega, Suiza y Estados Unidos. A pesar de todo, con alguna cautela, estas encuestas pueden utilizarse para deducir información sobre los motivos principales que impulsan a emprender actividades formativas. Con respecto a los que aprenden que buscan prioritariamente una cualificación, las diferencias entre la IALS y la ALL en los diferentes países son así: del 40 al 33% en Canadá, del 43 al 59% en Italia, del 22 al 44% en Noruega, del 19 al 42% en Suiza y del 28 al 36% en los Estados Unidos. Pueden extraerse dos conclusiones: 1) excepto en el caso de Canadá, el objetivo de una cualificación parece más importante en 2004 que diez años antes; y 2) se mantiene el orden clasificatorio de países, una vez más con excepción de Canadá. Esta estabilidad a lo largo del tiempo sugiere que los datos de la IALS pueden ser todavía útiles para comprender el comportamiento individual en el contexto de nuestro análisis, aunque se hayan recopilado hace diez años. Así pues, debido principalmente al escaso número de países participantes en la ALL y a las pocas coincidencias de estos con los países participantes en el presente estudio de la OCDE, decidimos concentrarnos básicamente en los datos extraídos de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (IALS), sin recurrir al análisis de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos y Competencias para la Vida (ALL).

Medición de la motivación formativa

A pesar de que la IALS es bastante antigua (Recuadro 3.1), proporciona información sobre la participación en la formación de adultos y la respectiva motivación para ello. Se utiliza así dicha participación como método de medición del aprendizaje a lo largo de la vida, aunque solamente sea uno de varios criterios. Para algunas personas, el motivo principal que impulsa a participar es la búsqueda de una cualificación (Recuadro 3.2), mientras que

otras extraen su motivación primaria por ejemplo del perfeccionamiento de estudios o del placer de aprender. Dado que los encuestados únicamente podían indicar un solo motivo, parece razonable concluir que las tres categorías se excluyen mutuamente, al menos en lo que respecta a la motivación primaria. Bien puede suceder que una persona que se forma para su realización personal termine siendo contratada gracias a las competencias obtenidas, pero el objetivo inicial de su formación seguiría siendo de raíz no laboral. La proporción de personas que emprenden actividades formativas con el objetivo primario de obtener una cualificación (Cuadros 3.2 y 3.A2.4, en el anexo a este capítulo) coincide con las cifras que indican los informes de base nacionales sobre motivación de los que aprenden. La semejanza de los resultados sugiere que pueden usarse con confianza los datos procedentes de la IALS.

Recuadro 3.2. **Características de los que aprenden cuyo objetivo primario es la cualificación**

Para complementar los datos que muestran los Gráficos 4.5-4.6 y 4.9-4.12, será útil describir las características de aquellas personas cuyo motivo fundamental para emprender una actividad formativa es alcanzar una cualificación. Hasta cierto punto, basar el proceso decisorio en la cualificación como factor determinante permite buscar también los mejores métodos para organizar sistemas nacionales de cualificaciones. Si estos últimos se utilizan para promover el aprendizaje a lo largo de la vida, será conveniente saber qué grupos de la población están probablemente más interesados en utilizar el sistema de cualificaciones y quiénes reclaman una atención especial, precisamente porque no están interesados y/o se encuentran disuadidos de su uso.

En este capítulo se utiliza la misma pregunta F5 del cuestionario base IALS, que se formula en él de esta manera: "¿Ha emprendido usted esta formación o estudio con el fin de lograr…(*una sola respuesta posible*)

1. una licenciatura/título/certificado universitario de segundo ciclo?
2. un título/certificado superior de primer ciclo?
3. un título/certificado de categoría comercial-profesional?
4. un certificado de aprendizaje?
5. un título de la escuela elemental o secundaria?
6. una mejora de categoría o de carrera?
7. por otros motivos"

Para los objetivos del presente estudio, estas siete categorías pueden resumirse en dos: la búsqueda de una cualificación (respuestas de 1 a 5) o no (respuestas 6 y 7). Las variables obtenidas se utilizan dentro de un modelo estadístico que emplea numerosas variables explicativas para describir a las personas interesadas básicamente por una cualificación cuando emprenden actividades formativas (Cuadros 3.A2.7 y 3.A2.8 del Anexo 3.A2). Para interpretar los siguientes resultados hay que considerar que todos los demás factores permanecen idénticos:

- Las personas con altas competencias lectoras se hallan más interesadas por una cualificación que las personas con bajas competencias. La variable que mide el nivel de competencia lectora es más importante que la que describe el nivel de educación inicial;

ésta última no indica efectos del nivel de la educación inicial sobre el objetivo básico de la formación.

- Las personas con profesiones de alto nivel se encuentran menos interesadas por una cualificación cuando emprenden actividades formativas; los trabajadores manuales y los desempleados se encuentran más interesados por la cualificación. Una vez más, este resultado no debe contradecir el efecto San Mateo, que afirma que las personas ya cualificadas tienen más interés por aprender que las otras. En este caso, es probable que las personas con bajo rendimiento en el mercado de trabajo perciban la cualificación como necesidad, interpretación respaldada por el hecho de que conforme aumentan los ingresos menos personas se interesan por una cualificación.
- Los varones buscan una cualificación con más frecuencia que las mujeres, y las personas no activas socialmente también buscan una cualificación más a menudo que las socialmente activas.
- En países como Dinamarca, República Checa y Australia, las personas demuestran estar muy interesadas por conseguir una cualificación. En países como Finlandia, Suiza y Portugal, quienes emprenden actividades formativas no parecen por el contrario interesarse mucho por ella. Por último, hay países como Estados Unidos, Eslovenia y Canadá que se encuentran situados entre estos dos polos extremos. El fuerte nivel de discrepancia entre las visiones personales sobre obtención de cualificaciones debe estar relacionado con los componentes y subcomponentes de sus sistemas de cualificaciones, y con el rendimiento de estos.

Los datos confirman la idea antes enunciada de que las personas emprenden una formación cualificante por motivos económicos y/o por motivos de desarrollo personal.

Cuadro 3.2. **Motivos cuantitativos para emprender actividades formativas (mención en primer lugar), edades 16-65 años, 1994-98 (%)**

	Motivos para emprender actividades formativas			Número de períodos formativos registrados en la muestra (%)
	Cualificación	Perfeccionar estudios	Otros	
Alemania	**9**	**66**	**25**	**11**
Australia	**47**[1]	**42**	**11**	**23**[2]
Bélgica (Flandes)	**23**	**30**	**36**	**11**
Canadá	40	43	17	21
Chile	60	33	7	21
Dinamarca	**23**	**54**	**23**	**33**
Eslovenia	**39**	**55**	**5**	**28**
Estados Unidos	28	48	17	19
Finlandia	23	63	14	31
Hungría	21	46	28	14
Irlanda	**48**	**27**	**25**	**19**
Italia	**43**	**47**	**11**	–
Noruega	22	68	10	26
Nueva Zelanda	**35**	**47**	**18**	**23**
Países Bajos	**25**	**23**	**51**	**28**
Polonia	21	63	16	11
Reino Unido	**27**	**19**	**54**	**23**
República Checa	**53**	**17**	**28**	**14**
Suecia	**6**	–	**93**	**31**
Suiza	19	41	28	24
Promedio	29	44	24	22

1. Por ejemplo, en Australia un 47% de los adultos declaran haber emprendido actividades formativas con el fin de obtener una cualificación para la primera actividad formativa indicada.
2. Un 23% de los encuestados indicaron un primer período educativo o formativo.

Países ordenados por orden alfabético. Los países escritos en negrita son los participantes en el estudio OCDE.

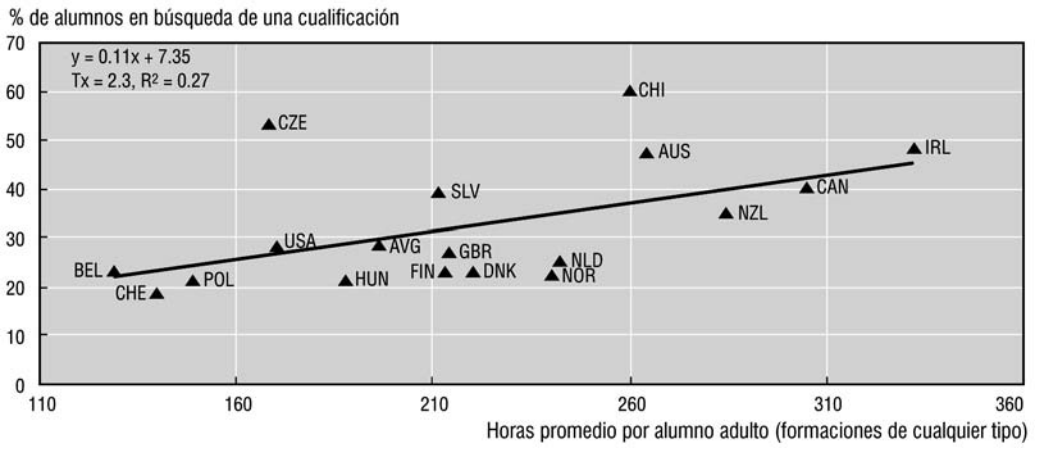
Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos, elaboración propia.

La proporción de los que aprenden en búsqueda de una cualificación es relativamente alta en la República Checa, Irlanda, Australia e Italia, por orden decreciente (véase los Cuadros 3.2 y 3.A2.4, en el anexo a este capítulo)[5]. En el extremo inferior (a bastante distancia) se encuentran Suecia y Alemania, seguidos por Suiza, Hungría, Polonia, Finlandia y Dinamarca. Estos datos pueden interpretarse de diversas maneras. Como hemos indicado anteriormente, constituyen un baremo de si un sistema de cualificaciones promueve más o menos la formación en un país. De hecho, los países con una cultura formativa fuerte no alcanzan resultados muy altos en estos cuadros. La explicación podría ser que cuando la formación forma parte de la cultura nacional es más probable que un número alto de personas emprendan una formación por su propio placer, y que la cualificación no constituya por ello la motivación predominante.

Antes de utilizar las cifras extraídas de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (IALS), sería útil demostrar aún más la solidez de los datos sobre las personas motivadas por alcanzar una cualificación. Es muy conocido el hecho de que las actividades formativas conducentes a una cualificación son más largas o más intensas que otras formaciones. Como puede apreciarse en el Gráfico 3.5, existe realmente una clara correlación entre el número medio de horas dedicadas a la formación (ya sea de tipo profesional o general) y la proporción de los que aprenden en busca de cualificación. El Gráfico 3.6, que ilustra el caso de las formaciones en el trabajo en lugar de cualquier actividad formativa, confirma que la proporción de los que aprenden en búsqueda de cualificación parece constituir un indicador fiable.

Gráfico 3.5. **Intensidad de la formación (de cualquier tipo) y cualificaciones[1]**

Conclusión: cuanto mayor es la proporción de los que aprenden interesados por una cualificación, más largo es el periodo formativo individual (para formaciones de cualquier tipo)

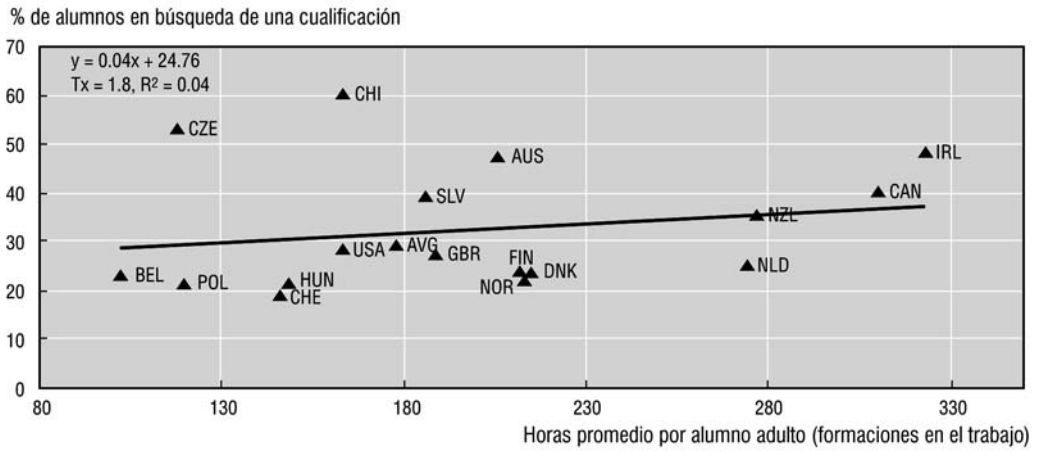


1 La calidad del modelo es aceptable, aunque puede perfeccionarse. Si se eliminan las excepciones potenciales -la República Checa y Chile (en cursivas)- el método genera a fin de cuentas un modelo particularmente bueno: Tx = 4.2 y R^2 = 0.57 (Tx es la estadística de los que aprenden - valores superiores a 2 suelen indicar parámetros estadísticamente significativos- y R^2 el indicador de ajuste - R^2 varía entre 0 [sin correlación] y 1 [correlación perfecta]).

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Gráfico 3.6. **Intensidad de la formación (formación en el trabajo) y sistemas de cualificaciones**[1]

Conclusión: cuanto mayor es la proporción de los que aprenden interesados por una cualificación, más largo es el periodo formativo individual (formación en el trabajo)



[1] La calidad del modelo se hace aceptable si se eliminan las potenciales excepciones (República Checa y Chile): Tx = 2.8 y R2 = 0.38.

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Medición de la formación de adultos por medio de la Encuesta de Población Activa (EPAVE) de la Unión Europea y de algunas encuestas nacionales

De la misma manera, se utiliza la EPAVE para obtener indicadores cuantitativos del aprendizaje a lo largo de la vida. Esta encuesta es más reciente que la IALS, pero sólo abarca a países europeos, y por esta razón se ha complementado con algunas encuestas nacionales (Anexo 3.A1). Las encuestas informan sobre la participación en una formación de adultos durante un intervalo de referencia concreto, que suele ser las cuatro últimas semanas o los últimos doce meses. Para este análisis se utiliza un indicador adicional que refleja la duración de la actividad formativa, como medida de su intensidad. Ambos indicadores se utilizan en nuestra Sección 3.2, pero antes de examinar resultados se intentará ilustrar lo que se espera del intento de vincular sistemas nacionales de cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida en términos cuantitativos.

Resultados esperados

Educación secundaria superior, nivel terciario y sistemas nacionales de cualificaciones

Si los sistemas nacionales de cualificaciones inducen decisivamente el aprendizaje a lo largo de la vida, dicha influencia debiera ser visible en diversas fases educativas o formativas. El término de la enseñanza secundaria superior marca tradicionalmente el momento en el que se otorgan cualificaciones de tipo general en todos los países, cualificaciones que habitualmente abren la puerta a la educación terciaria. Así pues, si los sistemas nacionales de cualificaciones surten efectos sobre el aprendizaje a lo largo de la

vida, algunas características de un sistema deben mantener una razonable correlación con la proporción de personas que consiguen terminar la secundaria superior. La lógica señala que un sistema motivador o "inductor" producirá muy probablemente una cifra alta de jóvenes que obtengan una cualificación de nivel secundario superior.

Sin embargo, la variable que describe la proporción demográfica que alcanza el nivel de secundaria superior no se correlaciona bien con los ocho elementos generales estructurales usados como tipología del sistema de cualificaciones (véase Cuadro 3.1). Se preveía la existencia de un vínculo fuerte entre el "credencialismo" de un país y la proporción de personas que logra el nivel secundario superior, necesario para el éxito en la transición de la educación/formación inicial a la vida activa, pero dicho vínculo no aparece (OCDE, 2000).

El mismo modelo argumental puede aplicarse al sistema de la educación terciaria. Si el sistema de cualificaciones de un país proporciona claras ventajas a los jóvenes que aprueban la educación secundaria superior, debe existir una clara correlación entre este sistema y las matriculaciones en la educación terciaria, o los índices de titulación superior. Si, por el contrario, no da ventajas suficientes a sus usuarios, aunque la participación en la enseñanza superior dependa de otros factores habrá un interés limitado por la matriculación en la educación terciaria por parte de los titulados de la secundaria superior. Aquí también se preveía la existencia de un claro vínculo, pero éste no se ha hallado entre los países bastante "credencialistas" y el porcentaje de personas que se matriculan en enseñanza superior. De hecho, de todos los indicadores utilizados para el aprendizaje a lo largo de la vida, ni uno solo muestra una correlación clara con ninguno de los ocho elementos generales de nuestra tipología.

Participación en la formación de adultos y sistemas nacionales de cualificaciones

Un sistema de cualificaciones que ofrece informaciones claras sobre resultados de aprendizaje y orienta sobre la forma de conseguirlos debe lógicamente despertar el interés formativo entre la población adulta. Por el contrario, una deficiente información y orientación puede desanimar a las personas. Los datos muestran que la proporción de ciudadanos de 25 a 64 años de edad que participan en actividades de aprendizaje de adultos no se relaciona claramente con ninguno de los ocho elementos generales en la tipología de sistemas nacionales de cualificaciones. Esto resulta sorprendente, ya que indicadores como la existencia de un sistema para reconocer aprendizajes previos o de un sistema de créditos deben teóricamente estimular la participación en actividades formativas, puesto que ambos proporcionan transparencia e información necesaria sobre formaciones, que a su vez motivarán al adulto (OCDE, 2003 y 2005a). Los marcos de cualificaciones, que ofrecen información sobre vías formativas posibles en todo un sistema de cualificaciones, servirán también probablemente de incentivo.

Como se ha indicado más arriba, extraer indicadores cuantitativos sobre los sistemas nacionales de cualificaciones a través de encuestas a hogares como la IALS es una alternativa posible a la que se ha recurrido como segundo mejor método. En un caso ideal este método requiere disponer de indicadores sobre el aprendizaje a lo largo de la vida para el mismo período, que no existen. Con todo, se ha intentado en muchas ocasiones utilizar los datos existentes para poner en relación mutua los dos conjuntos de variables. Una explicación para la falta de relación entre la proporción de los que aprenden adultos

en búsqueda de cualificaciones y los ocho elementos tipológicos generales es el desfase temporal entre la IALS y la descripción del sistema nacional de cualificaciones con nuestra tipología. Para evitar el problema de desfases temporales en los datos, podría utilizarse la IALS para extraer indicadores sobre los sistemas nacionales de cualificaciones, y los indicadores sobre aprendizaje a lo largo de la vida podrían elaborarse a partir del primer período de la IALS. De esta manera, ambos conjuntos de indicadores derivados podría resultar contemporáneos y la correspondencia esperada mejoraría.

Los experimentos anteriores sólo representan algunos ejemplos seleccionados de cómo utilizar los datos disponibles para explorar la correlación entre un sistema de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida. Un método global requeriría tomar en cuenta todos los componentes y subcomponentes de un sistema, tal y como se han descrito en el Capítulo 1: flexibilidad, capacidad de respuesta y transparencia, por ejemplo. De momento, las próximas secciones muestran que las características de un sistema nacional de cualificaciones y las variables del aprendizaje a lo largo de la vida guardan una cierta correlación.

3.2. Un intento de correlación

Esta sección utilizará descriptores muy amplios para los sistemas nacionales de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida, con el fin de ofrecer al lector una primera indicación de posibles vínculos entre ambos. Considerando la ausencia de datos sobre calidad y eficacia del aprendizaje a lo largo de la vida, la sección utiliza datos relativos a dos aspectos: el volumen (la participación) y la equidad (la distribución).

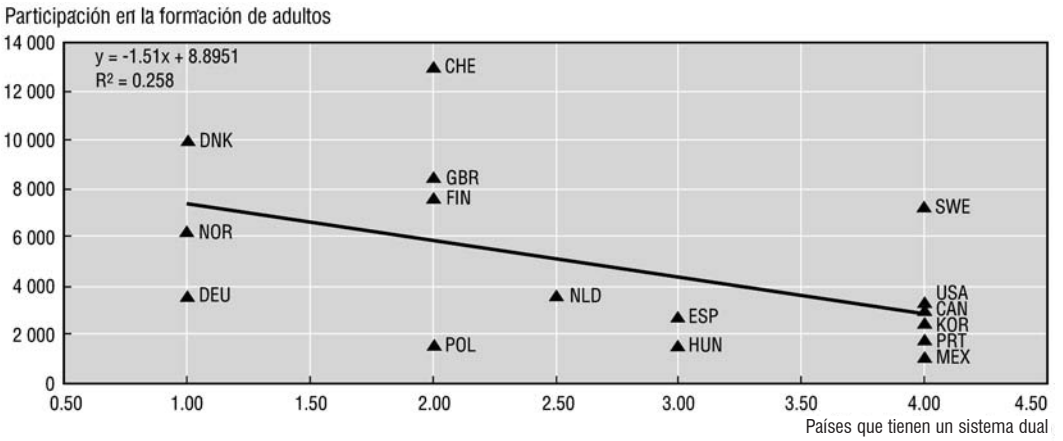
Datos sobre participación en la formación de adultos y su relación con los sistemas nacionales de cualificaciones

El volumen de aprendizaje a lo largo de la vida puede medirse por ejemplo contando la cifra de participantes en un intervalo de referencia concreto, como las últimas cuatro semanas o los doce meses que anteceden a una encuesta. Se han utilizado dos mediciones alternativas: el índice estándar de participación y el índice ponderado de participación. Los datos que muestra el Gráfico 3.7 intentan conjugar una medición del volumen del aprendizaje a lo largo de la vida con una medición de los sistemas nacionales de cualificaciones: el grado en que un país tiene un sistema dual, uno de los ocho elementos estructurales en un sistema nacional de cualificaciones (según la tipología del Cuadro 3.1). La variable del índice de participación expresa la cifra de adultos entre 16 y 65 años que han emprendido una formación, ponderada por la duración del período formativo. El gráfico muestra que existe una relación entre ambas variables.

Sin embargo, el índice estándar de participación no parece guardar relación con la existencia de un sistema dual en un país. Esto muestra que las diferentes mediciones de la participación en el aprendizaje a lo largo de la vida se relacionan de diversas maneras con las diferentes mediciones de los sistemas nacionales de cualificaciones, y que resulta difícil encontrar una relación directa entre ambas.

Gráfico 3.7. **Participación en la formación de adultos y existencia de un sistema dual en el país**

(Se toman en cuenta tanto la cifra de adultos participantes en una formación como la duración del periodo formativo)
Conclusión: si un sistema de cualificaciones tiene características duales, el nivel de formación de adultos resulta superior



Fuente: Datos de Miyamoto y Werquin (2006), elaboración propia.

En general, los datos sobre índices de participaciones extraídos de la Encuesta de Población Activa de la Unión Europea y una medición de la tipología del sistema nacional de cualificaciones (sistema dual) parece revelar vínculos entre los sistemas nacionales de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida. Aparte del dato de la dualidad del sistema no parece existir una correlación significativa entre otras mediciones de los sistemas nacionales de cualificaciones con el aprendizaje a lo largo de la vida.

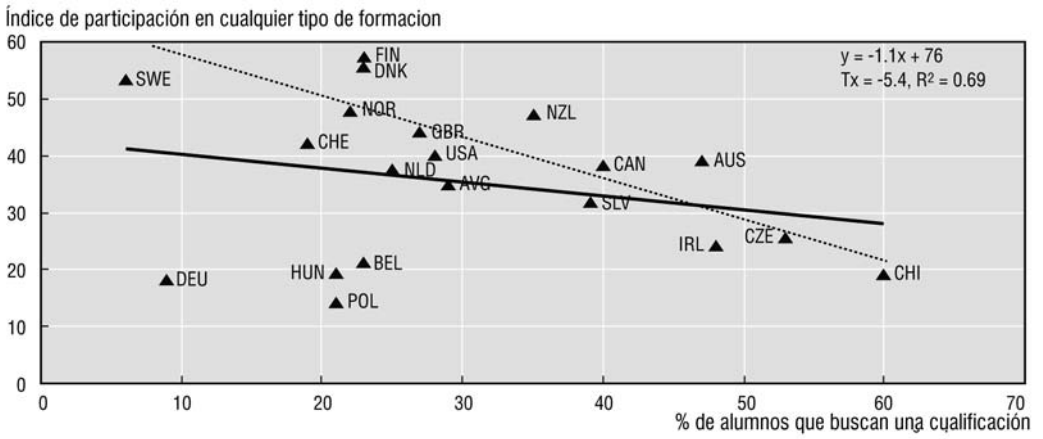
Participación en la formación de adultos, e inducción a la formación del sistema de cualificaciones

Como ya se ha mencionado, la encuesta IALS informa sobre los motivos de la participación en actividades formativas. El Gráfico 3.8 muestra la relación entre los índices cuantitativos de participación (eje de ordenadas) y el porcentaje de adultos que emprende una formación con el fin básico de obtener una cualificación. El gráfico revela una correlación negativa: cuanto mayor es la proporción de ciudadanos de un país interesados básicamente en una cualificación, menor es el índice de participación en actividades formativas para adultos. Si se reproduce este diagrama para la formación de adultos de tipo profesional/ocupacional, en lugar de para cualquier tipo de educación de adultos, los resultados son similares y confirman una fuerte correspondencia (Gráfico 3.9). Ya hemos señalado antes la cuestión de los costes y los límites que implica la obtención de cualificaciones, aparte de sus ventajas. Una interpretación de estos datos podría ir en el sentido de que en los países donde se asocia estrechamente la formación de adultos con la cualificación, los costes sobrepasan a los beneficios, lo que frena la participación. Con todo, esto podría no ser el motivo principal. Es de observar que los países nórdicos, con niveles tradicionalmente superiores de educación de adultos, arrojan resultados altos, situándose en el ángulo izquierdo de los Gráficos 3.8 y 3.9; ello indica que dichos países poseen niveles elevados de formación de adultos, aunque son relativamente pocas las personas que emprenden una formación para cualificarse. Así pues, parece probable que

en aquellos países donde la formación de adultos forma ya parte integrante de la cultura general, el afán de aprender y formarse marcha por delante de la demanda individual de cualificaciones. En otros países, no obstante, la formación de adultos se debe más bien a algún tipo de demanda "básica" de cualificaciones, algo particularmente cierto entre quienes no poseen cualificación. Los datos ilustran asimismo la observación anterior de que existe toda una amplia serie de motivaciones, y que la obtención de una cualificación constituye simplemente una entre varias (p.e. interés personal, promoción en el empleo, etc.). Los resultados que recogen los gráficos 3.8 y 3.9 muestran en conjunto que formación y búsqueda de cualificación son dos factores separados (véanse también en el Recuadro 3.2 otras reflexiones sobre la motivación individual).

Gráfico 3.8. **Duración del aprendizaje a lo largo de la vida/ participación en la formación de adultos (16-65 años), 1994-98**[1]

(Índice de participación estándar en los últimos doce meses, como se define en la IALS)
Conclusión: conforme aumenta la proporción de los que aprenden que buscan una cualificación, menor es la proporción de los adultos en formación en un país

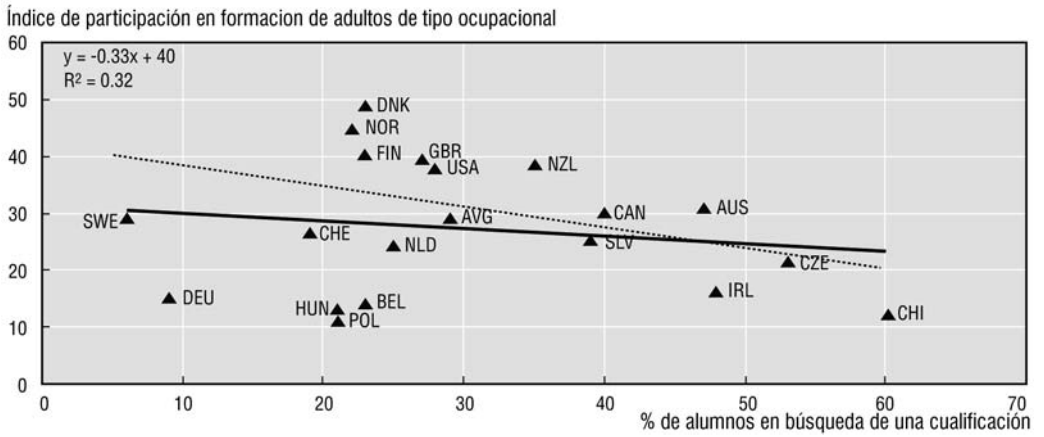


[1] La calidad del modelo descrito también alcanza niveles aceptables si se eliminan algunas excepciones tales como Alemania, Bélgica (Flandes), Hungría y Polonia. Por ejemplo, no sorprende que Alemania constituya una excepción, porque el cuestionario base alemán, en razón de objetivos nacionales, no preguntaba por la formación de adultos de una manera comparable (OCDE y Statistics Canada, 2000).

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Gráfico 3.9. **Duración del aprendizaje a lo largo de la vida /participación en formación ocupacional de adultos (16-65 años), 1994-98**

(Índice de participación estándar en los últimos doce meses, como se define en la IALS)
Conclusión: conforme aumenta la proporción de los que aprenden que buscan una cualificación, disminuye la participación en formaciones de tipo ocupacional



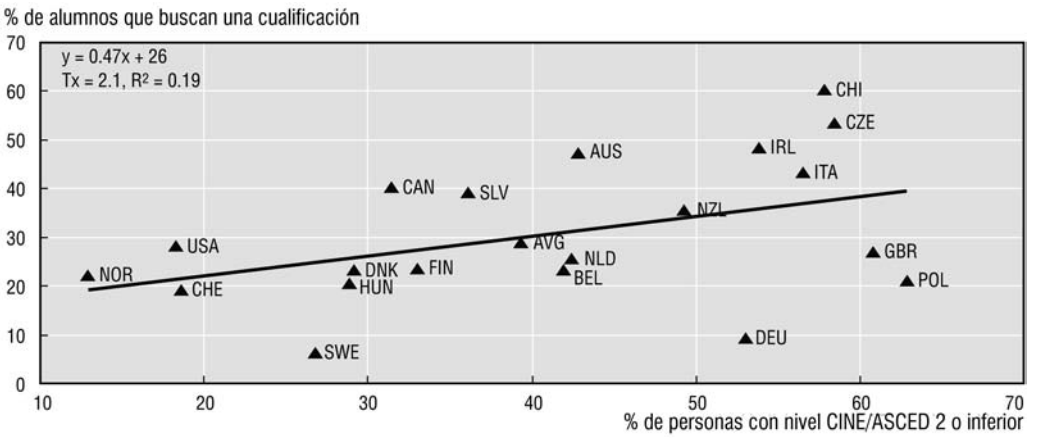
Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Sistemas nacionales de cualificaciones y distribución del aprendizaje a lo largo de la vida

La segunda faceta es la igualdad de distribución de oportunidades formativas dentro de una población. La cuestión que se plantea es si las mediciones de la distribución de aprendizaje a lo largo de la vida se corresponden de alguna manera con las características del sistema nacional de cualificaciones. Para ello se utilizan dos variables de distibución: el nivel educativo (medido según niveles CINE/ISCED[6]), y el nivel actual de competencia lectora de los ciudadanos (reflejado por su capacidad para leer textos en prosa), ambas cuestiones integrantes de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos. Al igual que anteriormente, la medición usada para sistemas nacionales de cualificaciones es la proporción de participantes adultos que buscan una cualificación. El Gráfico 3.10 reúne los resultados de las dos variables y demuestra que cuanto mayor es la proporción de población con bajas cualificaciones en un país, más probable resulta que los que aprenden busquen una cualificación. Una conclusión simple podría ser que en otros países los que aprenden con cualificaciones no buscan más porque ya poseen una. Sin embargo, si se examinan los datos IALS personales y a continuación los que aprenden que buscan cualificación clasificados por su nivel actual de titulación, es necesario admitir que esta simple conclusión es errónea (Cuadro 3.3). Pero aunque los que aprenden ya cualificados sigan buscando cualificaciones, la proporción de personas de baja cualificación en búsqueda de una nueva supera a la proporción equivalente entre personas de altas cualificaciones. La modelización estadística nos confirma que las personas sin cualificación inicial de importancia están con mucha mayor probabilidad motivadas por la cualificación para emprender una formación ulterior (Recuadro 3.2).

Gráfico 3.10. **Difusión del aprendizaje a lo largo de la vida: nivel educativo inicial bajo y búsqueda de cualificación por los que aprenden**

Conclusión: Conforme aumenta la proporción de población con bajas cualificaciones en un país, es más probable que los que aprenden busquen una cualificación



Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Cuadro 3.3. **Nivel educativo y motivos para emprender una actividad formativa (primera mención) 16-65 años de edad, 1994-98 (%)**

	Motivos para emprender una actividad formativa			
	Cualificación	Promoción en la carrera	Otros	Desconocidos
Nivel educativo				
CINE/ISCED 0 a 2 (inferior a la secundaria superior)	39	27	30	4
CINE/ISCED 3 (secundaria superior)	30	44	22	4
CINE/ISCED 5 a 7 (terciaria)	22	53	22	3

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Este resultado parece ilustrar la motivación de la "segunda oportunidad", lo que no significa simplemente una oportunidad de formación complementaria sino la oportunidad de obtener una cualificación. Considerando esto, el resultado puede resultar contradictorio con el efecto Mateo (OCDE, 2003): las personas menos cualificadas tienden a participar menos en actividades formativas que las demás. El efecto Mateo está muy bien documentado, y se han ofrecido ya numerosas explicaciones al fenómeno: costes de la formación, falta de tiempo, reticencias a una evaluación, miedo al fracaso, sensación de estigma frente a la familia, los amigos o la comunidad. Pero nuestro resultado no contradice el efecto Mateo: simplemente, no se ha tenido en cuenta la problemática del acceso a la formación, ya que la encuesta selecciona exclusivamente a personas ya participantes en una formación. Esto convierte a la motivación para formarse en la variable básica, y quizás no es sorprendente que las personas de baja cualificación deseen alcanzar una cualificación mayor. Una conclusión clara es que el efecto guarda más relación con los obstáculos a la formación; pero si se toma en cuenta sólo la motivación para aprender, el efecto se invierte. Habitualmente se acepta que el efecto Mateo es muy potente. La conclusión sugiere que los obstáculos a la formación son más poderosos de lo que indican los datos, porque el factor motivador "búsqueda de una cualificación" podría enmascarar la magnitud del efecto.

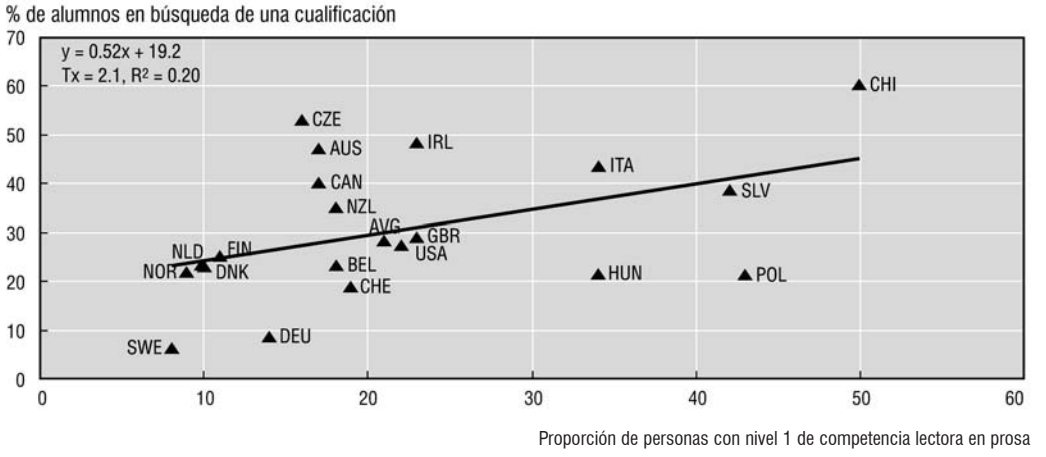
Los niveles de competencia lectora como descriptores sustitutorios de las competencias reales

El aprendizaje de adultos es un componente importante del aprendizaje a lo largo de la vida, ya se emprenda ésta en contextos formales o no. La clasificación CINE/ISCED es un buen indicador del nivel alcanzado con la educación o formación iniciales, pero no capta íntegramente en el momento de la medición las competencias reales obtenidas por una persona con el tiempo. Para este objetivo conviene utilizar los datos de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos. La distribución del aprendizaje a lo largo de la vida puede registrarse examinando la proporción de personas con índices más bajos de competecia lectora. Usando esta variable, se observa una correlación positiva entre la proporción de personas con nivel 1 de competencia lectora en prosa y proporción de los que aprenden que buscan cualificación (Gráfico 3.11). En los países donde existe una alta proporción de personas con bajos niveles de competencia lectora, la proporción de personas que se forman con el fin de cualificarse también es elevada. El resultado es coherente con el que reflejaba el Gráfico 3.10.

En conjunto, las dos series de resultados previos sobre nivel educativo inicial y nivel real de competencia lectora arrojan resultados interesantes. Parece que a pesar de sus bajos índices de participación formativa, las personas con peor educación y menores niveles de competencia lectora se encuentran más interesadas proporcionalmente por lograr una cualificación. Este resultado viene respaldado también por lo mencionado en el Recuadro 3.2. La explicación podría ser que estas personas son conscientes de las ventajas potenciales que significa disponer de una cualificación, presumiblemente en el mercado de trabajo. Una consecuencia del hallazgo es la mayor importancia que cobran tanto las cualificaciones de base para personas de bajos niveles educativos como la búsqueda de vías que permitan responder a sus necesidades.

Gráfico 3.11. **Distribución del aprendizaje a lo largo de la vida: personas con niveles muy bajos de competencia lectora (prosa)**

Conclusión: Los que aprenden con bajos niveles de competencia lectora tienden más a buscar una cualificación que aquellos con niveles altos



Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Es interesante observar que la mayoría de los gráficos muestra ciertos agrupamientos de países. Los datos sugieren por tanto que dichos países tendrán algo en común, probablemente características de sus sistemas de cualificaciones. Sin embargo, resulta difícil comprobar la correlación potencial entre dichos grupos, porque un submuestreo implicaría necesariamente recurrir a muestras de pequeño tamaño y los resultados podrían ser poco fiables.

3.3. Construir una base empírica cuantitativa

Está claro que las pruebas cuantitativas son escasas, y que las conclusiones sobre posibles relaciones entre sistemas nacionales de cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida son tentativas. Los problemas pueden deberse a tres motivos distintos: 1) es posible que los sistemas nacionales de cualificaciones y/o del aprendizaje a lo largo de la vida no se hayan medido de la manera correcta; 2) la relación existente entre los sistemas nacionales de cualificaciones y los de aprendizaje a lo largo de la vida es demasiado compleja para medirse a un nivel agregado; y 3) en realidad, no existe relación ninguna entre ambos. A continuación debatiremos estas tres posibles limitaciones del análisis.

Los sistemas nacionales de cualificaciones no se miden de la manera correcta

La razón principal por la que sólo se obtienen escasas pruebas cuantitativas que vinculen los sistemas nacionales de cualificaciones con el aprendizaje a lo largo de la vida parece ser el fracaso en medir dicha relación utilizando una descripción conceptual de aquellos que pueda tener implicaciones para ésta. Existen datos cuantitativos sobre el aprendizaje a lo largo de la vida pero, como hemos señalado antes, el problema principal es que los indicadores de un sistema de cualificaciones o bien son inexistentes o bien describen a éste de una manera no adecuada para el análisis cuantitativo sólido. Hemos enunciado sus elementos (Capítulo 1): accesibilidad, eficacia, flexibilidad, capacidad de respuesta, transparencia, etc., pero aún no se ha logrado medirlos. Así pues, hemos extraído el vago concepto de "inducción formativa" del sistema, observando el comportamiento individual frente a las formaciones cualificantes. El capítulo adopta, como segundo mejor método, una descripción de los sistemas nacionales de cualificaciones basada en elementos generales estructurales, en forma de tipología (Cuadro 3.1).

Los veinte mecanismos que ofrecerá el Capítulo 4 también proponen un proceso que permite analizar los vínculos existentes entre sistemas nacionales de cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida. Con todo, sólo han podido definirse a escala cualitativa, y no se ha intentado encontrar su correspondencia empírica cuantitativa. Así pues, será necesaria una nueva labor conceptual que defina características medibles de los sistemas nacionales de cualificaciones, o -si dichas definiciones son satisfactorias- que sugiera una metodología concreta de medición.

Incluso con respecto a los indicadores del aprendizaje a lo largo de la vida, allá donde existan datos relevantes debiera intentarse elaborar datos más recientes, que revelen las probables repercusiones de las últimas reformas sobre las actividades de aprendizaje a lo largo de la vida. Parece también necesario disponer de datos tendenciales, para observar la evolución con el tiempo y los efectos de las reformas recientes.

Una relación demasiado compleja para medirse a un nivel agregado

Además de los problemas de orden conceptual y empírico que comporta la medición de características de un sistema, es posible que los resultados cuantitativos antes presentados adolezcan de limitaciones por la sencilla razón de que la relación entre sistemas nacionales de cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida es demasiado compleja y no puede captarse adecuadamente con el ejercicio anterior. En particular, puede resultar difícil medir los procesos a través de datos a nivel agregado. La relación se hace aún más compleja por el elevado número de potenciales mecanismos que pueden vincular los sistemas nacionales de cualificaciones con el aprendizaje a lo largo de la vida (Capítulo 3). En lugar de extraer variables cuantitativas amplias y medidas a un nivel macro, sería probablemente mejor analizar las relaciones entre los diversos subcomponentes macro a un nivel micro -p.e. el ámbito de aplicación o el control- (Anexo 1.A2) de los sistemas de cualificaciones y del aprendizaje a lo largo de la vida.

Además de esta complejidad (y probablemente en razón de ella), es probable que existan efectos cancelatorios: mecanismos diferentes pueden surtir consecuencias que se anulen entre sí. En tal caso, contribuirían a obscurecer los resultados totales, o a reducir el efecto neto. Por ejemplo, una política concreta dentro de los sistemas de cualificaciones puede motivar a un subgrupo demográfico para emprender actividades formativas, mientras que a la vez puede disuadir a otro de hacerlo, dificultando así la observación del efecto global. Intentar detectar repercusiones netas entre sistemas nacionales de cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida a partir de variables cuantitativas tampoco es enteramente correcto, porque éstas guardan con frecuencia relación con otras variables de tipo oculto, que debieran controlarse en el análisis.

Relación no detectable a escala empírica cuantitativa

Por último, hay también la posibilidad de que no exista ninguna relación en absoluto, por lo que ésta no puede captarse con una metodología empírica cuantitativa. No obstante, será difícil inferir de ello una negación absoluta de dicha relación, si no se analizan adecuadamente los dos grupos de cuestiones expuestas. Las reflexiones del Capítulo 4, basadas en evidencia cualitativa, sugieren que dicha relación sí existe.

Un resultado clave positivo del análisis cuantitativo

En general, los fuertes niveles de motivación por la cualificación no son condición necesaria para generar niveles altos de aprendizaje a lo largo de la vida. Con todo, se observa una excepción muy importante: las personas que no han logrado una cualificación de nivel CINE/ISCED 3 o superior, y/o con bajos niveles de competencia lectora, aspiran con mayor probabilidad que otras a una cualificación cuando emprenden una formación. Es posible que la oferta de una cualificación “de segunda oportunidad” y digna de confianza desempeñe un papel importante para motivar a estas personas a formarse.

Posibles vías de avance

Una vez consideradas las limitaciones del análisis, y tras sugerir que sí existen relaciones entre los sistemas nacionales de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la

vida detectables de manera teórica, nuestro estudio debe examinar diversas propuestas que permitan superar estas limitaciones.

En primer lugar, es necesario reunir datos sobre la opinión de los usuarios individuales y potenciales en cuanto a las características (transparencia, capacidad de respuesta, etc.) de un sistema de cualificaciones que inducen a formarse. Podrían usarse más sistemáticamente las encuestas individuales o a hogares para recoger también la percepción individual del sistema de cualificaciones. Los módulos adicionales breves a la encuesta tendrían la ventaja de proporcionar elementos cuantitativos clave en un intervalo de tiempo relativamente corto. El método permite además enriquecer el análisis, al utilizar datos relevantes reunidos habitualmente por encuestas ya existentes: por ejemplo, género, nivel educativo, categoría laboral, características sociales, profesión.

Segundo, debe recogerse información sobre los rasgos que mejor describen un sistema de cualificaciones para el análisis cuantitativo sólido. Un posible método podría consistir en organizar un grupo internacional de expertos que investigue esas características y la mejor manera de conceptualizarlas y definirlas, con validez internacional. La tipología propuesta supone un primer paso para la comprensión cuantitativa de sistemas complejos. Requiere sin duda un debate adicional con expertos nacionales y un perfeccionamiento, pero constituye un primer paso hacia el objetivo de una tipología consensuada.

Definir la agenda de la investigación

El objetivo de vincular indicadores que describen los sistemas nacionales de cualificaciones con variables sobre el aprendizaje a lo largo de la vida demuestra ser un ejercicio complicado, ya que requiere cumplir numerosas condiciones y disponer de las variables adecuadas para el intervalo de tiempo idóneo. Pueden extraerse varias enseñanzas, entre las cuales éstas serán temas clave para una agenda de la futura investigación:

- Es necesaria una labor conceptual sólida sobre la mejor forma posible de definir variables de sistemas y generar los indicadores adecuados que permitan describir sistemas nacionales de cualificaciones;
- Es necesario investigar la mejor manera de relacionar los sistemas nacionales de cualificaciones con el aprendizaje a lo largo de la vida a través de variables cuantitativas;
- Es necesario recoger datos de carácter internacional, como contrapartida empírica de la labor conceptual propuesta; y
- Es necesario concentrarse más en las microrrelaciones, a escala de los componentes y subcomponentes de los sistemas de cualificaciones.

Además de datos específicos, se requieren también datos sobre tendencias. Ello exigirá tiempo y esfuerzo, pero permitirá captar mejor la forma en que evolucionan los sistemas nacionales de cualificaciones y del aprendizaje a lo largo de la vida. También es posible que sea necesaria la estabilidad en la forma de medir variables. Si los sistemas nacionales de cualificaciones deben convertirse en el futuro en un instrumento político, las instancias responsables deberán estar informadas más a fondo sobre los datos actuales y los datos tendenciales, a fin de evitar la fragmentación de la decisión política.

Por último, puede que el proceso de recogida de datos tenga que abandonar el área de las ventajas directas del aprendizaje a lo largo de la vida, y pasar a reunir información sobre sus efectos sociales de tipo amplio, como los relacionados con los niveles de criminalidad o de salud.

Notas

1 Por ejemplo, la reforma de 1997 creó en esta clasificación el nivel 4, y esto no sólo repercute sobre la cifra de personas anteriormente consideradas de nivel 3, sino que además dicho efecto varía en función de las decisiones nacionales. De la misma manera, la creación de las subcategorías A y B = C ha generado más incoherencias entre los distintos países, y rupturas en las series temporales de las encuestas.

2 Según los expertos, el nivel mínimo necesario para responder a los mayores requisitos que generan la emergente sociedad del conocimiento y la economía de la información es el nivel 3 (OCDE y Statistics Canada, 1995).

3 Véanse conclusiones semejantes por ejemplo en *Qualification and Curriculum Authority (2004) y en el Capítulo 4*.

4 No fue posible alcanzar una decisión unitaria entre una serie de protagonistas en todos los países, ni tampoco definir con exactitud los sectores del sistema educativo/formativo objeto de estudio, como la enseñanza escolar o la educación terciaria. En su lugar, se pidió a los expertos nacionales con visión global de la oferta educativa y formativa una decisión a partir del panorama general educativo en su país.

5 Chile es el país con el porcentaje máximo, pero no participaba en el estudio OCDE.

6 Otras variables, como el promedio de años de escolarización o la proporción de personas con niveles CINE/ISCED 3 y superiores, también arrojan una buena correlación.

ANEXO 3.A1

Presunciones, Advertencias, Notas Técnicas

El análisis de datos cuantitativos siempre se basa en determinadas presunciones sobre dichos datos. El presente anexo agrupa las presunciones, las advertencias y las notas al lector relativas a la tipología de sistemas nacionales de cualificaciones y a los datos sobre formación de adultos, para no sobrecargar el texto básico con elementos técnicos.

- Presunción: el capítulo 3 presupone que la motivación individual para formarse con el fin de obtener una cualificación o por algún otro objetivo constituye una información útil sobre un sistema de cualificaciones. Cuanto mayor es el número de personas observado que emprende una formación cualificante, se interpreta que el sistema de cualificaciones facilita, motiva o "induce" la formación. Así, la cifra de personas que buscan básicamente una cualificación a través de la formación constituye un indicador del sistema de cualificaciones.
- Nota 1 - Con objetivos de comparación, y para proporcionar puntos de referencia adicionales, se han incluido en gráficos y cuadros todos los países con datos disponibles, ya hayan participado en el estudio o no. Esto resulta particularmente útil para aquellos países que participaron en el estudio sin llegar a elaborar un informe nacional de base; por ejemplo, a través de grupos temáticos. Desde un punto de vista técnico, ello permite asimismo ampliar la muestra, lo que consolida las correlaciones observadas.
- Nota 2 - Los cuadros y gráficos no recogen sistemáticamente datos de todos los países, porque hay datos no disponibles para países y/o años particulares.
- Nota 3 - En algunos casos, los datos reunidos están referidos al país en su conjunto (Bélgica, Canadá, Suiza o Reino Unido), pero en otros sólo cubren una región nacional (Flandes, Quebec, los cantones suizos germanoparlantes, Inglaterra).
- Nota 4 - La encuesta de la población activa de la Unión Europea (EPAVE) contiene cuestiones interesantes relativas a la educación y la formación, pero no incluye objetivos individuales para emprender actividades formativas. Por tanto, la encuesta solamente se ha utilizado para extraer un indicador sobre participación en la formación de adultos, excepto en los casos de Países Bajos (2001) y Suiza (2003), donde se ha recurrido a las encuestas nacionales.
- Nota 5 - Para complementar la Encuesta de la Población Activa de la Unión Europea (Eurostat, 2002), que únicamente abarca países europeos, se han utilizado diversas encuestas nacionales: Statistics Canada (2002); Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México INEGI (2001); Ministerio de Educación y Desarrollo de Recursos Humanos de Corea (2000); *United States National Center for Education Statistics (2001)*.

- Nota 6 - La Encuesta de Alfabetización de Adultos y Competencias para la Vida (siglas en inglés ALL) es una versión actualizada y mejorada de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos, pero no se ha utilizado en nuestro estudio salvo para confirmar el valor de la última (véase el Recuadro 3.1), pues la cifra de países que participaron en su primera edición -la única disponible cuando se redactaba el presente estudio- era demasiado baja: siete (OCDE y Statistics Canada, 2005).

ANEXO 3.A2

Cuadros Adicionales

Cuadro 3.A2.1. **Participación en la formación de adultos, por tipo de formación, edades 15 a 64 años, 1994-98 (%)**

	Todo tipo de formación		Formación de tipo profesional	
	Tasa total de participación (tasa femenina)	Promedio de horas por participante, como indicador de la calidad	Tasa de participación	Promedio de horas por participante, como indicador de la calidad
Alemania[2]	–	–	–	–
Australia	**39 (40)[1]**	**264**	**33**	**206**
Bélgica (Flandes)	**21 (20)**	**129**	**14**	**102**
Canadá	38 (42)	305	32	310
Chile	19 (27)	260	11	163
Dinamarca	**56 (63)**	**220**	**48**	**213**
Eslovenia	**32 (41)**	**211**	**25**	**186**
Estados Unidos	40 (42)	170	38	163
Finlandia	57 (67)	213	40	214
Hungría	19 (21)	188	13	148
Irlanda	**24 (30)**	**332**	**19**	**323**
Italia	**(26)**			
Noruega	48 (50)	240	45	213
Nueva Zelanda	**47 (51)**	**284**	**41**	**277**
Países Bajos	**37 (39)**	**242**	**25**	**274**
Polonia	14 (13)	149	11	120
Portugal	**14 (20)**	–	–	–
Reino Unido	**44 (47)**	**214**	**41**	**189**
República Checa	**26 (23)**	**168**	**21**	**118**
Suecia	53 (53)	–	–	–
Suiza	**42 (41)**	**140**	**27**	**146**
Promedio	*35 (35)*	*196*	*30*	*178*

1. Por ejemplo, en Australia, un 39% de la población adulta emprendió actividades formativas en los doce meses anteriores a la encuesta (índice del 40% para la población femenina).
2. Datos no comparables para Alemania.

Países clasificados por orden alfabético. Los países en negrita participaron en el estudio OCDE.

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Cuadro 3.A2.2. **Proporción de la población para cada nivel de competencia lectora (prosa), edades 16 a 64 años, 1994-98 (%)**

	Niveles de competencia lectora en prosa (distribución)				% de personas aún en fase de educación /formación inicial
	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4/5	
Alemania	14	34	38	13	1
Australia	**17**[1]	**27**	**37**	**19**	**8**
Bélgica (Flandes)	**18**	**28**	**39**	**14**	**12**
Canadá	17	26	35	23	–
Chile	50	35	13	2	11
Dinamarca	**10**	**36**	**48**	**7**	**17**
Eslovenia	**42**	**35**	**20**	**3**	**17**
Estados Unidos	21	26	32	21	8
Finlandia	10	26	41	22	22
Hungría	34	43	21	3	6
Irlanda	**23**	**30**	**34**	**14**	**7**
Italia	**34**	**31**	**27**	**8**	**9**
Noruega	**34**	**31**	**27**	**8**	**9**
Nueva Zelanda	**18**	**27**	**35**	**19**	**5**
Países Bajos	**11**	**30**	**44**	**15**	**10**
Polonia	43	35	20	3	12
Portugal	**48**	**29**	**19**	**4**	**13**
Reino Unido	**22**	**30**	**31**	**17**	**4**
República Checa	**16**	**38**	**38**	**8**	**12**
Suecia	8	20	40	32	–
Suiza	**19**	**35**	**37**	**9**	**6**
Promedio/Total	*23*	*29*	*32*	*16*	–

1 Por ejemplo, en Australia un 17% de la población adulta sólo tiene un nivel básico (1) de lectoescritura.

Países clasificados por orden alfabético. Los países en negrita participaron en el estudio OCDE.

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Cuadro 3.A2.3. **Las vías formativas: primera, segunda y tercera actividad formativa mencionadas, agregadas, edades 16 a 64 años, 1994-98 (%)**

Países	Característica principal de la vía formativa					
	Cualificación universitaria o de escuela superior	Cualificación comercial, profesional o aplicada	Cualificación escolar	Promoción profesional	Otras	Vías mixtas
Alemania	**2**	**5**	**1**	**64**	**22**	**5**
Australia	**13**[1]	**16**	**8**	**42**	**10**	**9**
Bélgica (Flandes)	**6**	**14**	**1**	**30**	**35**	**3**
Canadá	19	6	12	43	16	4
Chile	25	17	15	32	5	5
Dinamarca	**7**	**7**	**5**	**53**	**19**	**9**
Eslovenia	**13**	**4**	**14**	**56**	**5**	**8**
Estados Unidos	15	5	6	48	17	2
Finlandia	8	5	6	62	12	7
Hungría	9	6	2	46	26	7
Irlanda	**24**	**10**	**12**	**26**	**24**	**2**
Italia	**35**	**3**	**0**	**45**	**9**	**7**
Noruega	11	8	0	67	9	4
Nueva Zelanda	**19**	**6**	**4**	**46**	**17**	**7**
Países Bajos	**9**	**9**	**5**	**21**	**50**	**6**
Polonia	6	14	–	63	14	3
Portugal	–	–	–	–	–	–
Reino Unido	**8**	**7**	**5**	**17**	**53**	**10**
República Checa	**1**	**25**	**24**	**17**	**25**	**6**
Suecia	11	3	0	–	82	3
Suiza	**5**	**11**	**0**	**39**	**27**	**6**
Promedio/ Total	*14*	*6*	*6*	*43*	*23*	*5*

1 Por ejemplo, en Australia, un 13% de los que aprenden adultos declara como objetivo predominante de su formación una "cualificación universitaria o de escuela superior" para los tres períodos formativos.

Países clasificados por orden alfabético. Los países en negrita participaron en el estudio OCDE.

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Cuadro 3.A2.4. **Motivos agregados para emprender actividades formativas (primera, segunda y tercera mención), edades 16 a 64 años, 1994-98 (%)**

	Motivos para emprender actividades formativas			
	Cualificación	Promoción de la carrera	Otras	Número de períodos formativos indicados en la muestra (%)
Alemania	**9/8/2**	**66/68/77**	**25/23/18**	**11/4/1**
Australia	**47/22/14**[1]	**42/63/75**	**11/13/11**	**23/9/5**[2]
Bélgica (Flandes)	**23/15/15**	**30/36/37**	**36/33/28**	**11/4/3**
Canadá	40/22/28	43/62/57	17/16/15	21/7/5
Chile	60/24/7	33/67/86	7/9/7	21/5/2
Dinamarca	**23/10/6**	**54/68/70**	**23/21/23**	**33/14/8**
Eslovenia	**39/6/5**	**55/82/80**	**5/10/9**	**28/8/3**
Estados Unidos	28/18/17	48/40/31	17/11/9	19/7/5
Finlandia	23/11/11	63/73/73	14/16/16	31/14/8
Hungría	21/9/2	46/55/51	28/29/27	14/3/2
Irlanda	**48/15/9**	**27/41/38**	**25/28/22**	**19/5/3**
Italia	**43/14/7**	**47/73/80**	**11/13/13**	**–**
Noruega	22/8/5	68/82/86	10/10/9	26/13/6
Nueva Zelanda	**35/22/16**	**47/57/66**	**18/21/18**	**23/10/5**
Países Bajos	**25/13/10**	**23/21/22**	**51/67/69**	**28/9/3**
Polonia	21/15/6	63/78/81	16/5/7	11/2/1
Portugal	**–**	**–**	**–**	**15/2/1**
Reino Unido	**27/11/9**	**19/23/27**	**564/63**	**23/12/6**
República Checa	**53/43/26**	**17/17/16**	**28/23/20**	**14/6/2**
Suecia	6/31/-	-/-/-	93/64/-	31/7/0
Suiza	**19/5/3**	**41/37/32**	**28/28/20**	**24/10/5**
Promedio	*29/17/15*	*44/44/38*	*24/21/17*	*22/8/4*

1. Por ejemplo, en Australia, un 47% de los adultos declara como primer objetivo de su formación obtener una cualificación, 22% para el segundo y 14% para el tercero.
2. El 23% de los sujetos describieron un primer período de educación y formación; 9 un segundo y 5 un terecero.

Países clasificados por orden alfabético. Los países en negrita participaron en el estudio OCDE.

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Cuadro 3.A2.5. **Nivel educativo de las personas que buscan una cualificación, primera actividad formativa declarada de 16-64 años, 1994-98 (%)**

	CINE/ISCED					Total
	0-1	2	3	5	6-7	
Los que aprenden en busca de una cualificación:						
Licenciatura, título o certificado universitario	0	2[1]	44	23	30	11.4
Título o certificado de escuela superior	1	31	39	19	9	4.5
Título o certificado comercial/profesional	5	28	43	14	10	4.5
Certificado de formación de aprendices	5	39	42	4	9	2.3
Título de la escuela elemental o secundaria	10	71	17	1	2	6.2
Los que aprenden que no buscan una cualificación:						
Promoción profesional o de carrera	2	12	35	16	33	43.7
Otras	5	24	33	12	25	23.6
Total	*3.6*	*19.5*	*35.3*	*14.6*	*27.7*	*98.7/96.2*[2]

1. Por ejemplo, entre los que aprenden que buscan una titulación universitaria, un 2% disponían de un nivel CINE/ISCED 2 tras abandonar la educación/formación inicial.
2. No necesariamente un 100%, debido a las respuestas en blanco.

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Cuadro 3.A2.6. **Motivos de las personas que emprenden actividades formativas según su nivel educativo, primera actividad formativa mencionada de 16-64 años, 1994-98 (%)**

	Motivos para emprender actividades formativas:							Total
	Los que aprenden que buscan una cualificación					Los que aprenden que no buscan una cualificación		
CINE/ISCED:	Licenciatura, ítulo o certificado universitario	Título o certificado de escuela superior	Título o certificado comercial/profesional	Formación de aprendices	Título de la escuela elemental o secundaria	Promoción profesional o de carrera	Otras	
0-1	0	2[1]	6	3	**16**	**26**	**30**	3.6
2	1	7	7	5	**22**	**27**	**29**	19.5
3	**14**	5	5	3	3	**44**	**22**	35.3
5	**18**	6	4	1	0	**48**	**19**	14.6
6-7	**13**	2	2	1	0	**56**	**23**	27.7
Total	*11.4*	*4.5*	*4.5*	*2.3*	*6.2*	*43.7*	*23.6*	*96.2/98.7*[2]

1. Por ejemplo, entre las personas con un nivel CINE/ISCED 0 o 1, un 2% aspira a una licenciatura, titulación o certificado universitario.
2. No necesariamente un 100%, debido a las respuestas en blanco.

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Cuadro 3.A2.7. **Logit simple, estándar completo edades 16 a 64 años, 1994-98 (%)**

	Parámetro estimado	Probabilidad > |T|
Intersección	1.9**	0.00
Nivel de competencia lectora (la mejor de las tres escalas disponibles: Prosa, Doc, Quant)	0.002**	0.00
Ingresos (referencia: percentiles 0-20):		
Sin ingresos	0.06	0.48
Percentil 20-40	-0.42**	0.00
Percentil 40-60	-0.86**	0.00
Percentil 60-80	-1.37**	0.00
Percentil 80-100	-1.34**	0.00
Profesión (referencia: trabajador no manual de alta cualificación):		
No manual de baja cualificación	0.06	0.25
Manual de alta cualificación	0.18**	0.01
Manual de baja cualificación	0.19**	0.00
No activo	0.65**	0.00
Nivel educativo (referencia: CINE/ISCED 0 o 1):		
CINE/ISCED 2	0.12	0.26
CINE/ISCED 3	0.03	0.78
CINE/ISCED 5	0.2	0.08
CINE/ISCED 6 ó 7	0.09	0.44
Industria (referencia: agricultura, sólo se toman en cuenta las industrias importantes):		
Minería	-0.52*	0.02
Construcción	0.22	0.07
Comunicación	-0.22	0.08
Características personales:		
Vida en común en pareja (referencia: vive solo)	-0.38**	0.00
Sexo (referencia: masculino)	0.29**	0.00
Edad	-0.07**	0.00
Participación en la comunidad (referencia: frecuente):		
Acude a bibliotecas: raramente	-0.58**	0.00
Acude a bibliotecas: nunca	-0.87**	0.00
Acude a conciertos: raramente	-0.07	0.22
Acude a conciertos: nunca	-0.1	0.15

Cuadro 3.A2.7. **Logit simple, estándar completo edades 16 a 64 años, 1994-98 (%)**
(Continuación)

	Parámetro estimado	Probabilidad > |T|
Acude a actos deportivos: raramente	-0.04	0.28
Acude a actos deportivos: nunca	0.05	0.25
Colabora en su comunidad o una ONG: escasamente	0.16**	0.00
Colabora en su comunidad o una ONG: nunca	0.19**	0.00
Países (referencia: Estados Unidos)		
Alemania	**-0.67****	**0.00**
Australia	**0.67****	**0.00**
Bélgica (Flandes)	**-0.68****	**0.00**
Canadá	0.13	0.17
Chile	-0.97**	0.00
Dinamarca	**1.54****	**0.00**
Eslovenia	**-15.91**	**0.89**
Finlandia	-2.59**	0.00
Hungría	-0.67**	0.00
Irlanda	**-0.84****	**0.00**
Italia	**0.04**	**0.74**
Noruega	-0.68**	0.00
Nueva Zelanda	**-1.01****	**0.00**
Países Bajos	**-0.2**	**0.09**
Polonia	-0.06	0.50
Portugal	**-1.11****	**0.00**
Reino Unido	**-0.31****	**0.00**
República Checa	**0.75****	**0.00**
Suecia	-0.14	0.17
Suiza	-2.68**	0.00

Relación de probabilidad: 0.00

*/**: La cifra en la columna situada más a la derecha es el error aceptable para rechazar el presupuesto de que el parámetro estimado es nulo, es decir, para aceptar que es significativo estadísticamente. Suele asumirse que los parámetros estimados son significativos cuando el error es inferior al 5% (0.05) -marcados con *- y muy significativos cuando el error se sitúa por debajo del 1% (0.01) -marcados con **-.

Países clasificados por orden alfabético. Los países en negrita participaron en el estudio OCDE.

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

Cuadro 3.A2.8. **Logit simple, tres variables agregadas y sexo edades de 16 a 64 años, 1994-98 (%)**

Variable dependiente: "hacia una cualificación" (elementos 1-5 en la pregunta F5)	Parámetro estimado (y probabilidad > |T|)			
Variables explicativas:	Nivel de competecia lectora muy alto (4 y 5)	Empleo de alto nivel (no manual, muy cualificado, altos ingresos)	Nivel educativo alto (CINE/ ISCED 5/6/7)	Sexo (masculino)
Alemania	**0.3 (0.37)**	–	**-1.6 (0.02)***	**-0.4 (0.31)**
Australia	**0.2 (0.00)****	**-0.9 (0.00)****	**-0.0 (0.94)**	**0.21 (0.00)****
Bélgica (Flandes)	0.2 (0.36)	-1.6 (0.02)*	-0.9 (0.00)**	-0.2 (0.44)
Canadá	0.2 (0.09)	-1.3 (0.00)**	-0.3 (0.00)**	0.5 (0.00)**
Chile	0.0 (0.97)	-2.2 (0.00)**	0.2 (0.18)	-0.3 (0.03)*
Dinamarca	**0.5 (0.00)****	**-1.8 (0.00)****	**-0.05 (0.00)****	**-0.1 (0.40)**
Eslovenia	**0.7 (0.00)****	**-1.4 (0.00)****	**-1.1 (0.00)****	**-0.3 (0.00)****
Estados Unidos	-0.0 (0.76)	-1.2 (0.00)**	-0.3 (0.03)*	0.24 (0.06)
Finlandia	1.1 (0.00)**	-1.3 (0.00)**	-1.2 (0.00)**	0.1 (0.36)
Hungría	0.1 (0.58)	-0.3 (0.27)	-0.4 (0.10)	0.2 (0.25)
Irlanda	**-0.0 (0.77)**	**-1.4 (0.00)****	**0.23 (0.24)**	**0.4 (0.02)***
Italia	**0.2 (0.22)**	**-2.8 (0.00)****	**-1.6 (0.00)****	**-0.2 (0.20)**
Noruega	0.0 (0.87)	-2.3 (0.00)**	1.2 (0.00)**	-0.2 (0.10)
Nueva Zelanda	**0.3 (0.02)***	**-1.1 (0.00)****	**-0.2 (0.15)**	**-0.1 (0.23)**
Países Bajos	**0.6 (0.00)****	**-1.3 (0.00)****	**-0.2 (0.20)**	**0.4 (0.01)****
Polonia	-0.4 (0.22)	-0.2 (0.42)	-0.5 (0.13)	0.58 (0.02)*
Portugal	–	–	–	–
Reino Unido	**0.3 (0.00)****	**-1.3 (0.00)****	**0.3 (0.00)****	**0.0 (0.90)**
República Checa	**-0.2 (0.22)**	**-0.3 (0.09)**	**-0.4 (0.02)***	**0.3 (0.05)***
Suecia	0.4 (0.20)	–	0.2 (0.38)	-0.3 (0.32)
Suiza	**0.5 (0.00)****	**-1.4 (0.00)****	**-0.1 (0.35)**	**0.4 (0.00)****

*/**: La cifra entre paréntesis es el error aceptable para rechazar el supuesto de que el parámetro estimado sea nulo, es decir, para aceptar que es estadísticamente significativo. Es habitual asumir que los parámetros estimados son significativos cuando el error es inferior al 5% (0.05) – marcados con *-, y muy significativo cuando el error es inferior al 1% (0.01) -marcados con **-.

Países clasificados por orden alfabético. Los países en negrita participaron en el estudio OCDE.

Fuente: Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000), elaboración propia.

ANEXO 3.A3

Cuestionario Base de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos

Este anexo recoge la formulación de las preguntas a partir de las que se han extraído las variables utilizadas en el capítulo. Aún cuando la IALS se lleva a cabo en los distintos países con diferentes idiomas y contextos culturales, todos los cuestionarios base son semejantes (pueden consultarse en www.oecd.org/edu/literacy). Se solicita información sobre "educación de adultos" -entre otras, con las dos preguntas siguientes- a toda persona que declare haber asistido a períodos formativos para adultos en los doce meses anteriores a la encuesta. La encuesta acepta describir un máximo de tres períodos por persona.

Sección F, sobre "Educación de adultos"

Pregunta F1:

"Durante los últimos 12 meses [...] ¿ha participado usted en algún tipo de formación o educación, como p.e. cursos, clases privadas, cursos por correspondencia, seminarios, formación en el trabajo, formación para aprendices, artes, oficios, cursos recreativos o cualquier otra actividad formativa/educativa?"

Pregunta F5:

"¿Emprendió usted dicha actividad formativa/educativa con intención de conseguir...? (*léanse las categorías posibles y márquese una sola*)

1. Una licenciatura/título/certificado universitario
2. Un título/certificado de una escuela superior
3. Un título o certificado profesional/comercial
4. un certificado de formación de aprendiz
5. Un título de una escuela elemental o secundaria
6. Una promoción profesional o de carrera
7. Por otros motivos".

Bibliografía

Eurostat (2002), *European Union Labour Force Survey*, Eurostat, Luxembourg.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2001), Census of México.

Korean Ministry of Education and Human Resources Development (2000), Lifelong Education Survey.

Korean National Statistical Office (2003), Social Indicators in Korea.

Miyamoto K. and P. Werquin (2006), "Measuring Participation en Adult Learning", Working Paper, OECD, París.

OECD (2000), *From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work*, OECD, París.

OECD (2003), *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices*, OECD, París.

OECD (2004a), *Education at a Glance*, OECD, Paris.

OECD (2005a), P*romoting Adult Learning*, OECD, Paris.

OECD and Statistics Canadá (1995), *Literacy, Economy and Society – Results of the First International Adult Literacy Survey* (IALS), Ottawa and Paris.

OECD and Statistics Canadá (2000), *Literacy in the Information Age – Final Report of the International Adult Literacy Survey, Paris (www.nald.ca/nls/ials/introduc.htm)*.

OECD and Statistics Canadá (2005), *Learning a Living – First Results from the Adult Literacy and Life Skills Survey* (ALL), Ottawa and Paris, *www.oecd.org/dataoecd/44/7/34867438.pdf*.

QCA (Qualification and Curriculum Authority) (2004), *Achieving the Lisbon Goal: The Contribution of VET, edited by T. Leney, Londres*.

Statistics Canadá (2002), *Adult Education and Training Survey*, Statistics Canadá, Ottawa.

United States National Center for Education Statistics (2001), National Household Education Survey.

Werquin P. (1999), "Youth Labour Market Entry in France" en *Preparing Youth for the 21st Century: The Transition from Education to the Labour Market*, OECD, Paris, pp. 265-288.

Werquin P. (1999), "Youth Labour Market Entry in France" en *Preparing Youth for the 21st Century: The Transition from Education to the Labour Market*, OECD, Paris, pp. 265-288.

ISBN 978-92-64-01367-4
Sistemas de Cualificaciones
Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida
© OCDE 2007

Capítulo 4

La Interacción entre Protagonistas y Sistemas de Cualificaciones: Detección de Mecanismos

Es importante comprender la manera en que los sistemas de cualificaciones condicionan el aprendizaje a lo largo de la vida, a fin de que toda posible respuesta política mejore los incentivos a la formación y elimine posibles desincentivos. El Capítulo 3 ha ofrecido, aún admitiendo sus deficiencias, datos cuantitativos sobre efectos de los sistemas nacionales. El presente capítulo intenta soslayar dichas deficiencias, y examinará de cerca evidencias de tipo cualitativo. Extraemos nuestras informaciones de los informes nacionales de base y de las investigaciones publicadas hasta hoy. Los ejemplos se reseñan en letra pequeña, con mención del respectivo país de origen.

Para impulsar en cada país el aprendizaje a lo largo de la vida, será necesario transformar los patrones de comportamiento de ciudadanos, empleadores y proveedores de formación/cualificaciones. Las cualificaciones pueden contribuir a ello, como estudiará el presente capítulo a partir de observaciones empíricas y consultas a las referencias teóricas pertinentes.

La Sección 4.1 describe el campo de análisis empírico, a lo que sigue una evaluación de los factores de cambio que repercuten sobre el aprendizaje a lo largo de la vida y de los obstáculos para ciudadanos (Sección 4.2), empleadores (Sección 4.3) y proveedores de formación/cualificaciones (Sección 4.4). Esta misma evaluación arroja como producto 20 mecanismos utilizables para optimizar los efectos de las políticas de aprendizaje a lo largo de la vida, que la Sección 4.5 y última enumera en detalle.

4.1. Los protagonistas y el contexto nacional

¿Qué protagonistas tiene el aprendizaje a lo largo de la vida?

El aprendizaje a lo largo de la vida es una actividad realizada por personas; así pues, la motivación y la capacidad personal para emprender una formación de perfeccionamiento -dos factores que vienen influidos por el sistema de cualificaciones[1]- constituirán el eje central de nuestro análisis[2]. La OCDE ha asumido una definición del aprendizaje a lo largo de la vida como práctica que tiene lugar "de la cuna a la tumba" y que abarca toda actividad de aprendizaje emprendida por un ciudadano en algún momento de su vida con el fin de mejorar el conocimiento, las destrezas y las competencias, ya sea con fines personales, cívicos, sociales y/o profesionales. Otro grupo principal de agentes o protagonistas son los empleadores: estos pueden ser tanto proveedores de aprendizaje como usuarios de las cualificaciones, y como garantes de la calidad de las destrezas. Las empresas de todo tamaño y condición crean para los trabajadores oportunidades de aprender durante el proceso productivo, ya sea formalmente -a través de formaciones ofrecidas en el trabajo- o informalmente, a través de la observación y la colaboración con otros trabajadores de mayor experiencia conforme van surgiendo problemas cotidianos. En cuanto a los proveedores de formación y cualificaciones, el grupo es numeroso pues incluye, por ejemplo, a escuelas, institutos, centros formativos sectoriales, organismos acreditadores y también empresas. Todos estos proveedores, a través de sus programas formativos y de su firme control sobre cualificaciones de alta reputación y ya pertenecientes al universo de valores populares y políticos, también condicionan las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida.

Otro protagonista importante que aparece en diversos informes nacionales es la "comunidad", es decir, un grupo social de base local, cultural, étnica o sectorial. Resulta no obstante difícil asumir a la comunidad como protagonista en el mismo sentido que el ciudadano, el empleador o el proveedor: por lo general, no usan directamente las cualificaciones de la misma forma que éstos. Las comunidades son entidades mucho más difusas que, por ejemplo, los empleadores, y por consiguiente no se prestan al análisis de la misma manera que otros agentes. Los estímulos y los obstáculos formativos para las comunidades se analizarán en la Sección 4.2.

Los dispositivos que gobiernan el sistema de cualificaciones presentan grandes variaciones en los distintos países, e incluyen a una serie de organismos (departamentos ministeriales, agencias estatales de misión específica, instituciones privadas, entidades expedidoras de cualificaciones, centros responsables de la información y la orientación). Este conjunto de organismos de gestión y gobierno es un protagonista sumamente importante que, aun sin ser usuario de las cualificaciones, puede condicionar directa y decisivamente el funcionamiento y la orientación de un sistema de cualificaciones. El presente texto va destinado básicamente a dicho grupo. Aunque no analizará sus estímulos u obstáculos como lo hace con los usuarios directos de las cualificaciones, el Capítulo 6 describirá las posibles vías que permiten a estos protagonistas actuar sobre los sistemas de cualificaciones con la finalidad de mejorar el aprendizaje a lo largo de la vida.

Efectos sobre los protagonistas

Como ya ha indicado el Capítulo 1, los sistemas de cualificaciones influyen o condicionan a los tres grupos principales de protagonistas -ciudadanos, empleadores, proveedores de formación y cualificaciones- de formas muy distintas; el presente capítulo estudiará la naturaleza, el ámbito y la intensidad de dichas influencias. Los sistemas pueden actuar como motivadores para que la gente aprenda, incentivar a los empresarios para reconocer y desarrollar cualificaciones y actuar como medio para que los proveedores de formación/cualificaciones respondan a las necesidades y operen con eficacia. Por ejemplo, implantar el reconocimiento de aprendizajes informales puede generar recompensas económicas a escala individual, mejorar la autoestima y también las oportunidades vitales de una persona. Regular el acceso al mercado de trabajo a través de cualificaciones puede perfeccionar la oferta para los empresarios y producir mercados fuertes para los proveedores. Pero los sistemas de cualificaciones también pueden actuar como obstáculo: el temor ante el estándar exigido puede retraer a algunas personas de participar en una formación cualificante, mientras que otras pueden ser incapaces de reflejar sus destrezas con cualquier método existente de evaluación. Una cualificación implica además costes, que pueden disuadir a algunos trabajadores y empresarios de una participación formativa, con el efecto correspondiente sobre el proveedor. Estos y otros hechos nos indican que un sistema de cualificaciones puede tanto motivar como desalentar la participación en el aprendizaje.

El aprendizaje a lo largo de la vida puede mejorarse incrementando su cantidad, su calidad, su distribución o su eficacia. Los sistemas de cualificaciones pueden condicionar con diversas medidas la cantidad ofrecida de aprendizaje a lo largo de la vida, por ejemplo:

- Creando transparencia para el usuario (más confianza al reducir incertidumbres);
- Difundiendo las ventajas individuales que acarrea la cualificación (aumenta la confianza en la inversión);
- Aumentando la calidad de la oferta (mayor confianza en la inversión);
- Mejorando el abanico y relevancia de cualificaciones (responder a necesidades);
- Facilitando el acceso a las cualificaciones con estructuras flexibles de cualificación (superar obstáculos estructurales);
- Minimizando el coste de la cualificación (más economía para todo interesado);
- Animando al empresario a utilizar las cualificaciones en los programas de desarrollo de plantillas (mayor valor de cambio, incentivar la cualificación);
- Respondiendo a las necesidades de las personas en formación, incluso de grupos específicos (eliminar obstáculos al aprendizaje).

Los sistemas de cualificaciones pueden también condicionar la calidad de la oferta formativa de estas posibles maneras:

- Desarrollando varios sistemas de garantía de la calidad (a medida de cada caso);
- Regulando contenidos, desarrollo y evaluación de los distintos programas (crear estándares);
- Clarificando los resultados de aprendizaje hacer claros los requisitos;

- Mejorando la oferta formativa a docentes (aumenta la calidad de la enseñanza);
- Encuestando a los interesados para comprobar si se responde a sus necesidades (recoger comentarios adecuados);
- Involucrando a los protagonistas en el diseño de cualificaciones (incrementar el compromiso);
- Regulando el acceso al mercado de trabajo a través de las cualificaciones (aumenta la calidad al definir estándares obligatorios).

Los sistemas de cualificaciones pueden condicionar además la distribución igualitaria del aprendizaje a lo largo de la vida, por las siguientes vías:

- Eliminando obstáculos a las ofertas para grupos específicos (facilitar el acceso);
- Reconociendo aprendizajes no formales e informales (facilitar el acceso de personas con diversos historiales de aprendizaje);
- Eliminando límites a los modelos flexibles de formación cualificante (superar obstáculos de localización);
- Orientándose siempre que sea posible a resultados de aprendizaje (indicar claramente objetivos del aprendizaje).

Asimismo, los sistemas de cualificaciones pueden condicionar la eficacia en la gestión del aprendizaje a lo largo de la vida:

- Creando un único sistema coordinado de cualificaciones (eficacia de escala);
- Manteniendo una estructura clara de cualificaciones (evitar el derroche que suponen confusiones y repeticiones);
- Garantizando que los procesos de evaluación, acreditación y certificación sean los idóneos (estos procesos requieren tiempo y dinero);
- Manteniendo la estabilidad del sistema (toda reforma de un sistema nacional es costosa).

Existen muchos otros factores que también contribuyen a intensificar de una u otra manera el aprendizaje a lo largo de la vida. Pero el análisis precedente y las reflexiones que siguen se centran exclusivamente en los efectos de los sistemas de cualificaciones. Con todo, resulta sumamente difícil definir la frontera entre la formación no acreditada y la formación cualificante: esta línea divisoria es zona de alto interés. Si los sistemas de cualificaciones deben atraer a una cifra mayor de los que aprenden, tendrán que integrar cada vez más aprendizajes informales y no acreditados; pero hay que tener en cuenta que este tipo de formaciones puede resultar atractivo para el ciudadano precisamente porque no requiere una evaluación formal[3]. En otras palabras, aprender ejerce un determinado atractivo sobre las personas, y reconocer el aprendizaje por medio de un proceso de cualificación y certificación no siempre puede resultar absolutamente deseable. Nuestro análisis incluirá por ello un debate sobre las consecuencias no intencionales del reconocimiento formal de aprendizajes.

La importancia del contexto nacional y comunitario

Antes de pasar a considerar efectos más específicos, debemos señalar una vez más que los sistemas de cualificaciones no son independientes de las condiciones sociales, económicas y culturales en las que surgen. Por ejemplo, las condiciones concretas de un

mercado de trabajo -sus exigencias de volumen y estructura del trabajo- se traducen en oportunidades de empleo y en la necesidad de obtener destrezas superiores y, por ende, cualificaciones. La innovación y las nuevas tecnologías suponen otro ejemplo: el desarrollo tecnológico obliga a desarrollar las competencias de la mano de obra y a actualizar sus cualificaciones. También la normativa institucional puede generar una demanda de cualificaciones; un ejemplo es la obligación (en algunos países) de haber realizado una formación profesional para tener derecho al subsidio de desempleo. El nivel de compresión de la estructura salarial y el índice general de rotación de la mano de obra también influyen sobre posibles ventajas de la formación para los empleadores, y por tanto sobre las oportunidades formativas individuales. Junto a los valores culturales, todos estos factores condicionan así los costes y beneficios previstos de una cualificación, de tal manera que estos probablemente divergen entre las diferentes comunidades de un mismo país.

Comprender a los principales grupos de protagonistas

Ninguno de los tres grupos principales de protagonistas puede considerarse una entidad químicamente pura y de comportamiento claramente definido. Las siguientes líneas intentarán con todo una descripción, dado que estos grupos son parte integrante de nuestro análisis. Todo y admitiendo su diversidad interna, el debate señalará siempre que sea posible los diversos efectos que las cualificaciones pueden ejercer sobre los distintos subgrupos. Es importante asimismo reconocer desde un comienzo que: i) los tres grupos principales pueden no abarcar a todos los protagonistas, y que ii) no existen fronteras estrictas entre los grupos -por ejemplo, un empleador o empresario es también un ciudadano individual, y a la vez puede ser proveedor de formación.

Los *ciudadanos* no pueden tratarse como un grupo homogéneo de usuarios, con necesidades y recursos comunes en cuanto al aprendizaje. Es obvio que la diversidad dentro de la población es enorme y sería útil intentar definir las principales dimensiones de la variación con efectos importantes sobre las cualificaciones. Las necesidades de los jóvenes que desean invertir en formación a cambio de una recompensa posterior son distintas de las de quienes se aproximan al final de su vida laboral y están pensando en jubilarse. Los jóvenes que asisten al sistema escolar disfrutan de una gama de oportunidades distinta a la generación previa, que a su vez accede ahora a las ofertas de educación de adultos. Las aspiraciones de aprendizaje y formación de mujeres y varones pueden diverger de diversas maneras, debido a diferencias sociales y culturales. Por ejemplo, en algunas tradiciones nacionales el varón debe aportar la principal contribución económica a una familia, mientras en otras ni siquiera los periodos de cría de los hijos afectan seriamente a la carrera profesional de una mujer. Gracias a numerosos estudios realizados, conocemos que las personas cualificadas tienen muchas más posibilidades de perfeccionar su formación que las que no lo están, y como el trabajo es a menudo un importante entorno formativo, los empleados tienen muchas más oportunidades de participar en actividades formativas que los parados. Por último, la formación se encuentra con frecuencia enraizada en las comunidades, y por ello, quienes se encuentren muy integrados en una comunidad dispondrán de información y oportunidades, y es posible que accedan más fácilmente a determinados servicios que las personas recién llegadas. Incluso en comunidades de rasgos marcados, la disposición general a realizar una formación cualificante puede variar desde posturas muy contrarias y reprobatorias hasta otras claramente favorables y alentadoras.

Los *empleadores* también aglutinan a distintas organizaciones. Sería simplista considerar una función exclusiva de ejecutivo, dueño o director; un empleador ejerce funciones que abarcan la contratación, la formación, la eficacia y el desarrollo empresarial, y estas dimensiones interactúan también con los sistemas de cualificaciones. Los empleadores, como grupo (no como ciudadanos individuales), ejercen la función de desarrollar una organización para dar mayor recompensa y estabilidad al empleo. Esa organización puede tener fines no lucrativos, lo que posiblemente tendrá consecuencias sobre el tipo de formación que propicia. La ética de la "formación cualificante" en la pequeña empresa es, también, probablemente muy distinta a la que impera en consorcios multinacionales. Además, los empresarios difieren en cuanto al nivel general de destrezas requeridas para el funcionamiento básico de una empresa: algunas requieren bajas cualificaciones y baja tecnología, y otras exigen destrezas de nivel muy elevado. Sus necesidades formativas, y el uso que hagan de las cualificaciones, variarán mucho de un caso a otro.

El término *proveedores* siempre ha sido un amplio sayo que designa a diversos intereses en la oferta formativa y permite esbozar algún proceso de garantía de calidad para el usuario. El grupo incluye así a toda entidad formal (por ejemplo escuelas, institutos, centros de educación de adultos, departamentos formativos de empresas), y además a organizaciones gestoras de los procesos de evaluación, acreditación y certificación. Estas entidades pueden recibir financiación pública, depender de donaciones (centros no lucrativos) o de la empresa privada. También las agencias financiadoras pueden considerarse proveedores. Algunas entidades imparten formación, emiten certificados y ofrecen garantía de la calidad, mientras que otras se centran exclusivamente en la formación o en la garantía de la calidad. En algunos casos, se encargan de estas funciones organismos sectoriales (cámaras de artesanos o de oficios). La comunicación electrónica y la moderna gestión están transformando cada vez más este tipo de labores, lo que afecta a la estructura institucional.

La financiación del aprendizaje a lo largo de la vida

El estudio general que presentamos en este texto propicia al analista político la oportunidad de debatir a quién corresponde pagar el desarrollo de un sistema de cualificaciones. Muchos de los estudios publicados sobre ventajas derivadas de la educación se centran en los beneficios que obtiene el ciudadano individual en términos de mayores ingresos, menor tasa de paro u otros resultados positivos. Esto sugiere que ha de ser el ciudadano individual quien debe pagar las cualificaciones. Por otra parte, también puede demostrarse que los empleadores extraen beneficios de una mano de obra con mayor nivel educativo, lo que sugiere que los primeros debieran afrontar el coste de las cualificaciones. Otros estudios revelan que los mejores niveles educativos también generan ventajas esenciales en el ámbito público, como reducción de subsidios o menores costes de los sistemas sanitario y judicial, de lo que puede deducirse una responsabilidad financiera del estado. Existen también numerosos trabajos de tipo político sobre financiación del aprendizaje a lo largo de la vida (OCDE, 2000a, 2001a), con consecuencias evidentes para la financiación de los sistemas de cualificaciones. Si bien la política de financiación condiciona básicamente el comportamiento de todo posible protagonista, restringiremos aquí el estudio de la financiación a analizar el coste del sistema de cualificaciones y el rendimiento de la inversión en formaciones cualificantes.

El concepto de "mecanismo"

El Capítulo 1 sugiere que existen posibles mecanismos que pueden vincular los sistemas de cualificaciones con la participación en el aprendizaje a lo largo de la vida. Algunas pruebas aportadas por los informes nacionales respaldan la idea de mecanismos, y en el curso de los debates los expertos nacionales han confirmado la utilidad del concepto. No obstante, es necesario confirmar todas estas observaciones empíricas con una argumentación lógica que describa el funcionamiento de estos mecanismos como elementos modificadores del comportamiento.

Antes de elaborar dicha argumentación puede resultar útil repasar la idea central. Un mecanismo puede definirse como la combinación de dos elementos: un cambio o transformación en las estructuras, y otro en las condiciones. Ambos pueden actuar independientemente, y ayudan a definir los posibles efectos positivos y negativos que pueda surtir un mecanismo aplicado a un contexto particular. Cambios o transformaciones estructurales en un sistema nacional de cualificaciones son p.e. una modularización de cualificaciones o la creación de un nuevo tipo de cualificación. Cambios en las condiciones de operación del sistema son p.e. la evolución demográfica, factores del mercado del trabajo, la política económica o la búsqueda de una sociedad estable y culturalmente rica. Un mecanismo puede respaldar o reducir los efectos de otro; el Capítulo 6 analizará estas interacciones, así como los efectos de las condiciones socioculturales en la actuación de los mecanismos.

Este capítulo examina a continuación la interacción de los diversos grupos de protagonistas con el sistema de cualificaciones, y muestra posibilidades de modificar su comportamiento. Para cada uno de los grupos, se realiza una cierta investigación básica antes de analizar detenidamente tanto los incentivos para formarse como los obstáculos que limitan la cantidad, la calidad, la difusión y la eficacia del aprendizaje a lo largo de la vida. Algunos factores serán específicos de determinados grupos de protagonistas, y se analizan a fin de comprenderlos mejor al formular políticas. Utilizaremos las observaciones realizadas para elaborar una lista de mecanismos, que incluiremos en la Sección 4.5 del capítulo.

4.2. Motivar al ciudadano para formarse

En el ámbito del aprendizaje a lo largo de la vida, el ciudadano individual es la "unidad de actividad" primaria. En consecuencia, el aprendizaje a lo largo de la vida implica la diversidad y personalización de modelos formativos[4]. Los organismos gubernamentales (por ejemplo, escuelas, agencias de ámbito nacional y local, entidades financiadoras, servicios de orientación, centros de investigación del mercado del trabajo) apoyan los procesos formativos proporcionando información, infraestructura e incentivos que puedan configurar o condicionar el comportamiento del ciudadano, las familias, las comunidades y las empresas. También los empleadores pueden hacerlo. No obstante, todas estas entidades en su conjunto no controlan los procesos formativos individuales. Un sujeto que aprende puede tener aspiraciones en discrepancia con las de su gobierno o sus empleadores, y ello puede generar una distorsión de objetivos, puesto que es el ciudadano quien decide cómo utilizar la formación.

Los modelos económicos del aprendizaje a lo largo de la vida tienden a asumir una disposición individual a formarse como una tendencia estable, equivalente para todos y basada principalmente en el factor económico. Los sociólogos, por su parte, ponen de relieve los diferentes estilos y preferencias vitales en continuo cambio. En términos

generales, cuando decide, un ciudadano intenta optimizar los beneficios, desde la recompensa personal no monetaria hasta consideraciones sumamente utilitaristas. La percepción subjetiva de alternativas, obstáculos y posibles ventajas viene condicionada por los valores asumidos por la persona. Y son las expectativas subjetivas las que influyen sobre su decisión. Esto es, la percepción individual de las posibles ventajas que conlleva obtener una cualificación constituye un factor decisivo, que a su vez está influido por la evaluación de las oportunidades de éxito y el riesgo de fracaso.

Estímulos para formarse

Las vías por las que los sistemas de cualificaciones motivan[5] o desmotivan a los ciudadanos para formarse constituyen probablemente el elemento esencial de nuestro análisis. Dando por descontado todo lo demás, es el ciudadano individual quien toma la decisión de formarse o no. La investigación ha demostrado que la motivación para emprender una formación puede venir originada por el deseo de progresar en un trabajo o un estudio; por el interés en una materia o un campo específico, y/o por el deseo de desarrollo y realización personales. Algo posiblemente menos visible es que la motivación puede depender de un acontecimiento crítico (como el cierre de un antiguo lugar de trabajo) o de una transición vital (como abandonar el hogar familiar, o tener descendencia). Tampoco puede subestimarse la presión de los compañeros o el deseo de alcanzar una aceptación y valoración por parte de un grupo de personas en formación.

Para considerar valiosa una cualificación, la persona necesita ser consciente de que puede obtener conocimiento, destrezas y competencias generales a través de todo tipo de actividades, y que en ocasiones ya dispone de ellas, puesto que las ido acumulando a lo largo de su vida. Dicha persona debe poder entonces percibir las ventajas que comporta el reconocimiento de sus aprendizajes, por ejemplo para acceder a una formación profesional o superior, o para mejorar sus perspectivas de empleo. Una consecuencia de esto para los responsables políticos es que debe favorecerse la comprensión de la naturaleza de los aprendizajes a lo largo de la vida previos, e ilustrar que su formalización puede contribuir a obtener resultados educativos/formativos y de empleo.

En Francia, tan sólo un 8% de los programas de educación de adultos conduce a una cualificación; ello parece sugerir que el interés por la cualificación en la formación de adultos es escaso, en comparación con el componente puramente formativo. Pero no puede concluirse que las personas no tengan interés por la cualificación. El reconocimiento francés de todo tipo de aprendizaje previo (VAE, Validation des acquis de l'expérience) está ganando popularidad, y son muchas las personas que buscan tener su aprendizaje reconocido. Esto nos revela que la cualificación continúa siendo atractiva, y que si un sistema de cualificaciones desea inducir a la formación debe conceder al ciudadano un reconocimiento de cualquier aprendizaje previo. Esta idea está respaldada por la comparación con el antiguo sistema del VAP (Validation des acquis professionnels), que reconocía aprendizajes ocupacionales previos e incluía un componente formativo importante (Chiousse y Werquin, 2005). La experiencia francesa con el VAE muestra que, si se da el primer paso del reconocimiento de aprendizaje, aumenta el número de personas que emprenden una formación conducente a otras cualificaciones.

Valor de cambio y rendimiento de una cualificación

Entre las motivaciones para formarse se encuentra la confianza en que una cualificación confiere mayores ingresos, protege contra el desempleo, y genera mejores empleos o ventajas no económicas, como una categoría mejor dentro de una comunidad. También está la posible realización o el bienestar logrado al alcanzar un objetivo personal, lo que puede conducir a un mayor nivel de autoestima. La motivación que el ciudadano extrae de estos resultados dependerá de sus circunstancias individuales (como su capacidad personal para descubrir y comprender las ventajas de una cualificación) y del contexto social, cultural y económico que predomine en su entorno. Por ejemplo, un ciudadano habitante de un país con rígidas normas de acceso al mercado de trabajo y que se encuentra en plena transición de la escuela a la vida activa tendrá un interés particular por la formación que abra la puerta al empleo, con todo lo que comporta. En el otro extremo, alguien ya próximo al término de su vida activa y que disfruta de un buen empleo puede hallarse más motivado para formarse por simple afición, y puede que sólo desee reconocer ésta por motivos de orden personal o para mejorar su categoría dentro de un círculo de entusiastas correligionarios.

El "valor de cambio" (*currency*) de una cualificación no significa probablemente lo mismo que su "rendimiento" (*rate of return*). Es evidente que el rendimiento condiciona el valor de cambio: los mejores salarios para el obrero cualificado incrementan la categoría social de una cualificación requerida. Pero por "valor de cambio" suele entenderse habitualmente algo más vinculado al contexto sociocultural de un país o una comunidad. Por ejemplo, un factor que aumenta el valor de cambio es una cifra baja de personas que logran una determinada cualificación (Beduwé y Planas, 2003). Cuanto más difundida se encuentra una cualificación, menos valor tiene para cada ciudadano individual. El valor de cambio es alto cuando los empleadores solicitan una cualificación específica, o cuando la comunidad piensa que una cualificación tiene potencial para mejorar la categoría personal. En resumen, una cualificación que disfrute de un valor de cambio máximo debe probablemente cumplir lo siguiente:

- Tener relaciones evidentes con recompensas en el mercado de trabajo;
- Ilustrar claramente la formación que se reconoce;
- Estar inserta en una carrera progresiva en la que una cualificación dé paso a otra;
- Pertenecer al proceso de acceso regulado a las profesiones;
- Estar diseñada con potencial para proporcionar créditos a otras cualificaciones;
- Hallarse respaldada por reglas o normativas aceptadas socialmente.

El intervalo de tiempo en el que una cualificación puede añadir ventajas es también un factor importante. Los beneficios a corto plazo, como un acceso al mercado de trabajo gracias a la cualificación inicial, pueden generar ventajas a largo plazo en la remuneración y la seguridad en el empleo. Los análisis muestran que las cualificaciones iniciales conducen probablemente a un mayor nivel formativo, y en consecuencia a mejores cualificaciones y rendimientos para el formado (QCA, 2004). También se demuestra que los índices de empleo con dedicación completa entre quienes finalizan una cualificación son mucho mejores que entre personas sin cualificación postescolar (Ryan, 2002). Ello confirma el alto valor de cambio de la cualificación inicial de enseñanza secundaria superior: estas cualificaciones son básicas para las perspectivas de futuro, tanto a corto plazo (acceso al mercado de trabajo) como a largo (perspectivas de cualificación ulterior).

Los datos microeconómicos recogidos en Dinamarca para el periodo 1993-2001, confirman una importante relación positiva entre años dedicados a la educación e ingresos obtenidos. Se deduce para varones un rendimiento del 6,5% por año de educación, aproximadamente un 1% por encima del rendimiento equivalente para mujeres. Los cálculos sobre índices de rendimiento económico interno de las diferentes vías educativas, para el ciudadano individual y para la sociedad, muestran que en general dicho rendimiento es positivo. El rendimiento privado se sitúa entre el 5% y el 39%, y el rendimiento social entre un 3% y un 17%[6].

En Suiza, la cualificación confiere evidentes recompensas salariales: los salarios se incrementan correspondiendo con la cualificación, con una bonificación importante para titulados superiores. Las ventajas generales también aumentan con el nivel de la cualificación obtenida, ya sean de tipo objetivo (empleabilidad, salario, categoría del empleo, rendimiento a largo plazo) o subjetivo (satisfacción personal, voluntad de emprender otras actividades formativas). Los titulados superiores por las Hautes écoles spécialisées, de reciente creación, parecen acumular mejor que otros estas múltiples ventajas de la formación.

Desde un punto de vista normativo, desde el decenio de 1970 los convenios y acuerdos salariales acordados en Francia por negociación colectiva entre industria y sindicatos reposan sobre las cualificaciones obtenidas por el trabajador antes de entrar en la empresa. Por el contrario, la cualificación adquirida durante su trabajo en ésta no genera necesariamente una mejora salarial ni una promoción. En Bélgica, el modelo es ya tradicional: las cualificaciones han sido desde 1945 un factor básico para la definición normativa de niveles salariales.

Los datos empíricos del Reino Unido muestran un rendimiento considerable de las cualificaciones obtenidas durante la educación/formación inicial (es decir, hasta una edad aproximada de 25 años), y resultados salariales muy limitados de las cualificaciones obtenidas por un adulto pasada dicha edad. Esta falta de rendimiento económico apreciable en adultos se extiende a todos los niveles de cualificación británicos. La excepción principal es la de los adultos sin ninguna cualificación de educación inicial. Para este grupo, las cualificaciones obtenidas en etapas vitales posteriores sí tienen consecuencias importantes en cuanto a acceso al empleo y salarios mayores; en estos casos, las cualificaciones de "segunda oportunidad" parecen concitar algunos de los beneficios asociados habitualmente a la educación inicial.

Numerosas observaciones confirman la teoría del capital humano[7]: las personas tienden a sacrificar recursos existentes para invertir en una educación/formación que les rinda futuros beneficios en el mercado de trabajo (OCDE, 2001a).

Valor de cambio de las cualificaciones y movilidad de ocupacional

Las economías modernas son dinámicas, hecho que se refleja en los tipos y tamaños evolutivos de empresas y sectores, y en las prácticas de trabajo dentro de la organización. Los niveles de movilidad de un trabajador son, por este motivo, mayores hoy en día; las

nuevas prácticas de trabajo exigen nuevas destrezas, lo que implica una mayor necesidad de formación del trabajador. Los datos existentes indican una mayor demanda de cualificaciones (Grubb, 2004), mientras que en épocas anteriores la formación en el empleo tenía lugar a través de la observación formal o informal, por ensayo y error y gracias a la colaboración con otros. Hoy es mucho más probable que todo esto se produzca en entornos formativos regulares, conducentes a un reconocimiento oficial, como sucede por ejemplo en Dinamarca, Alemania o Reino Unido (van Ravens, 2002). Las personas pasan voluntariamente de un empleo a otro porque mejoran su cualificación y desean capitalizar lo aprendido bajo la forma de mayor remuneración y estabilidad laboral. También pueden cambiar de empleo para obtener nuevas experiencias formativas. Pueden dejar el antiguo empleo y retornar al mercado de trabajo por motivos personales, como en los cambios de carrera, la cría de los hijos o el traslado a otra región u otro país. La cualificación es un factor que añade seguridad a este tipo de transiciones. Por ejemplo, una persona cualificada que retorna al trabajo tras un período en el hogar para criar a sus hijos puede dar fe de sus competencias con un título. Un sistema que confiere un alto valor de cambio a las cualificaciones facilita la movilidad de las personas y apoya el dinamismo económico, al capitalizar la formación realizada por numerosas vías distintas.

El vínculo entre la identidad de una persona y la empresa en que trabaja ha sido tradicionalmente fuerte. Pero en los últimos años esta relación se ha debilitado. Sin duda alguna, el trabajador cualificado asocia hoy más la identidad a su historial personal de experiencias laborales, realizadas a veces en distintas empresas. En otras palabras: la identidad viene hoy más determinada por la propia trayectoria vital de una persona. Una consecuencia de esto es que la reputación y el nivel profesional alcanzado deben quedar registrados de forma externa a la empresa, y es aquí donde cobra interés la relación entre cualificaciones y movilidad profesional. Los datos alemanes existentes señalan que la mitad de quienes cambian de empleo mejoran considerablemente de categoría, con mejor éxito cuanto mayor es su cualificación. El cambio de empleo ejerce un efecto particularmente positivo si procede de una opción individual, si coincide con un deseo profesional y si dicho cambio está respaldado por una preparación sistemática para el nuevo puesto mediante la formación continua o el perfeccionamiento (Hecker, 2000a).

Empleabilidad

Las menciones al concepto de “empleabilidad” son cada vez más frecuentes (CE, 2004a, b; OCDE, 2003); con este término se designa la aptitud para trabajar con competencia dentro de un entorno laboral. Es un elemento ya muy enraizado en algunos sistemas de cualificaciones, en particular -obviamente- en aquellos con formación de aprendices. La empleabilidad incluye con frecuencia a competencias de tipo general, como comunicación, matemáticas básicas, trabajo en equipo o competencias en información general y tecnologías de la comunicación, pero también puede incluir destrezas técnicas concretas relacionadas con el trabajo. Los jóvenes y los desempleados a largo plazo afrontan las máximas exigencias de empleabilidad; ¿cómo puede ayudarles un sistema de cualificaciones? Cuando logra hacerlo, aumenta claramente su motivación para formarse. Numerosos países (p.e. Escocia) han transformado sus cualificaciones iniciales a fin de impartir estas competencias de tipo general, lo cual debiera producir una mayor empleabilidad, si los empresarios -ratificando sus declaraciones públicas- comienzan a solicitar estas competencias y ello se comunica a quienes las precisan. Japón, por su lado,

resalta la diferencia entre *destrezas para trabajos específicos* y *aptitud profesional especializada*, esta última aplicable a una amplia gama de trabajos. Las cualificaciones que acrediten destrezas de aplicación más amplia parecen generar mayores oportunidades de empleo y conferir más valor a la cualificación. Otro ejemplo del valor que tiene la competencia genérica (y por tanto la empleabilidad): más de tres cuartas partes de los marineros griegos con empleo y en fase de formación consideran que la principal ventaja de ésta consiste en obtener destrezas adicionales útiles para la propia empresa, lo que les confiere una cierta estabilidad laboral; pero la misma proporción piensa que la obtención de destrezas más generales útiles para el mercado de trabajo tiene más importancia aún, porque mejora su empleabilidad y sus posibilidades de movilidad laboral.

El cambio de empleo no plantea tanto un problema de si los conocimientos, destrezas y competencias generales aprendidos en la fase formativa pueden utilizarse externamente a la profesión para la que una persona se ha formado. En el caso de las cualificaciones que imparte el sistema dual alemán, se observa que si los cambios de empleo se sitúan dentro de un sector económico más restringido, en casi todos los sectores un 42% de las personas que cambian de empleo pueden aplicar "muchas" o "buena parte" de las destrezas y conocimientos aprendidos al nuevo empleo (Hecker, 2000b). Los conocimientos, destrezas y competencias generales en las personas tienen un valor evidente, y comunicar su naturaleza y potencialidades a quienes deseen desarrollar su empleabilidad puede incentivar la formación.

Aumentar la empleabilidad es además un objetivo para los sistemas de subsidio de desempleo en numerosos países. Es habitual que, para disfrutar del pleno derecho al subsidio, se proponga a los parados una formación profesional cualificante. Es el caso de Australia, Inglaterra (*New Deal* o Nuevo Acuerdo Social) y Francia (*Contrat d'adaptation ou de qualification*).

Diversos países ofrecen ejemplos o estadísticas sobre mejor empleabilidad entre personas de alta cualificación, en comparación con las de baja cualificación. En Bélgica (Valonia) durante 1999, las perspectivas de contratación eran mucho mejor entre ciudadanos con cualificación técnica o secundaria superiores, o terciaria de ciclo corto. No obstante, casi la tercera parte de los empleadores no indicaba claramente el nivel de cualificación requerido para la contratación. En Suiza, el índice de paro es superior entre niveles bajos de cualificación: en 2002, el índice general de desempleo era del 2,9%, del 4,5% entre personas con simple escolaridad obligatoria, y del 2,2% entre titulados superiores.

En Francia, el Ministerio de Trabajo insiste en el concepto de "calidad" al diseñar una cualificación. La empleabilidad es uno de los elementos importantes, y la calidad se considera una forma de garantizar el valor de cambio de las cualificaciones en el mercado de trabajo y de un posible progreso en el sistema educativo/formativo. Nociones como la "visibilidad" y "portabilidad" (transferibilidad) son esenciales en la labor efectuada por las cinco comisiones encargadas de crear o modificar cualificaciones profesionales.

Progreso

Una de las ventajas que las personas buscan al formarse con vistas a una cualificación es que dicha formación les permita acceder a otra cualificación que a su vez les produzca beneficios. De hecho, la siguiente cualificación puede constituir su objetivo personal y generar rendimientos que pueden no ser monetarios ni laborales. Este modelo progresivo comienza a implantarse en los sistemas de cualificaciones, como se aprecia con el desarrollo de marcos nacionales y otros intentos de conferir transparencia a los sistemas. En algunos países, la naturaleza progresiva de las cualificaciones es un elemento estructural crucial para los nuevos sistemas: en ocasiones, las cualificaciones reciben ya una denominación de tipo secuencial, que remite a una vía fija común.

Los marcos de cualificaciones son un fenómeno internacional reciente (Young, 2003), con objetivos ambiciosos y amplios. Intentan establecer claramente posibilidades de progreso (vertical y horizontal), aumentar la flexibilidad de las futuras vías de cualificación, facilitar la transferencia de créditos, ampliar el reconocimiento de algunas cualificaciones, exponer los vínculos entre cualificaciones, eliminar en todo lo posible los obstáculos al acceso y ofrecer una cierta garantía de la calidad. Recogemos en el Apéndice A un resumen del informe del Grupo Temático OCDE sobre el nuevo fenómeno, que indica detalladamente la forma en que los marcos intentan facilitar el avance de una cualificación a otra. Recientes novedades en los sistemas danés e inglés ofrecen al estudiante individual múltiples vías de progreso horizontal y vertical, sin límite de edades, para todo nivel de cualificación, mediante mecanismos de transferencia de créditos y reconocimiento de aprendizajes previos, independientemente del entorno formativo. Estos países han elaborado un marco nacional ambicioso e integral para la definición y evaluación de competencias, y están considerando su aplicación. El proyecto de un nuevo marco nacional de cualificaciones en Irlanda incluye políticas y estrategias específicas para mejorar el acceso, la transferencia y -como elemento clave- la promoción o progreso formativo del que aprende.

Si bien las vías claras de progreso educativo motivan probablemente a todo formado para obtener una cualificación, las preferencias personales cambian con el tiempo; a lo largo de un ciclo vital, van desarrollándose nuevas oportunidades y emergiendo nuevas necesidades. Una persona puede hallarse motivada para emprender un programa largo de cualificación, pero, por diversos motivos, ese mismo programa puede desincentivar su formación con el tiempo. Así, es probable que la flexibilidad de un sistema de cualificaciones, como p.e. la creación de puntos de salida u oportunidades de especialización, pueda mantener su motivación. Dicha flexibilidad será particularmente importante para personas en fase de formación inicial, ya que oportunidades y obstáculos se hacen más frecuentes al adentrarse en un entorno laboral. Las personas mayores necesitan además poder formarse en una cualificación de manera lo bastante flexible para adaptarse a sus hábitos laborales. Alemania (y otros países europeos, tras el proceso de Bolonia), cuya oferta universitaria se destinaba básicamente a jóvenes de menos de 30 años, ya ha reaccionado a esta situación. Los cursos de estudio dual diseñados para adultos con empleo, consistentes en programas formativos breves que reconocen el nivel profesional previo, aún no son frecuentes. Pero la implantación de ciclos (o niveles) definidos en los que alojar las cualificaciones puede proporcionar un incentivo adicional para emprender un curso sucesivo. Los programas breves dentro de un ciclo permiten acceder con requisitos de cualificación más flexibles y pueden tener un mayor carácter

profesional, lo que facilita nuevas relaciones interdisciplinares y permite continuar estudios en situación de empleo.

En Dinamarca, las últimas enmiendas a la Reforma 2000 y las otras reformas de la educación y la formación de adultos amplían las opciones para obtener una cualificación reconocida en el mercado de trabajo. Se registran las cualificaciones integradas en una cualificación superior de tipo amplio y con múltiples niveles. Un ejemplo es el Auxiliar en Tecnologías de la Información y la Comunicación, cualificación reconocida por el mercado de trabajo danés. Constituye una etapa hacia la cualificación de *Datafagtekniker* (Técnico de datos), que ofrece al que aprende mayores opciones para retornar al sistema educativo como adulto en etapas posteriores, ya sea mediante formación profesional continua (FPC) o por el sistema de perfeccionamiento profesional, para obtener una cualificación de nivel superior.

En la Bélgica francófona, Bruxelles-Formation y la Oficina Valona de Formación Profesional y Empleo (FOREM), entidades públicas encargadas de la formación profesional de adultos, imparten programas formativos a desempleados y ofrecen orientación (información/asesoramiento) antes, durante y tras la asistencia al programa. Los programas están orientados al mercado de trabajo (oferta, demanda, necesidades de las empresas) y son gratuitos. Su objetivo es facilitar la transición al empleo de las personas en paro. A rasgos generales, en Bélgica (Valonia y Bruselas) se observa claramente que algunas cualificaciones conducen con mayor frecuencia a cualificaciones adicionales. Por ejemplo, en la 7ª clase profesional resulta posible obtener una cualificación secundaria superior (*CESS, certificat d'enseignement secondaire supérieur*) que da acceso al sistema terciario no universitario (tras la 6ª clase profesional).

En Suiza, las últimas reformas han creado mejores pasarelas verticales y oportunidades más frecuentes de progreso dentro del sistema educativo para los que aprenden de las vías profesionales. Algunos ejemplos son la creación de los bachilleratos profesionales (*maturité professionnelle*) al término de la enseñanza secundaria superior, y la organización de universidades de ciencias aplicadas.

De forma similar, la creación del bachillerato profesional (*baccalauréat professionnel*) por Francia, efectuada a mediados del decenio de 1980, supone probablemente la reforma más importante realizada en los últimos treinta años para facilitar el progreso de los formados en vías profesionales. Los titulados del bachillerato profesional tienen, como los del bachillerato general, acceso directo a la educación terciaria.

Con todo, también se ha observado (Raffe, Howieson y Tinklin, 2005) que aunque sea factible diseñar un "marco progresivo" de cualificaciones, no todos los que aprenden avanzan por él sin dificultades. Los índices de fracaso continúan siendo altos, aunque los que aprenden con peores resultados accedan al marco al nivel adecuado y puedan progresar en él a su propio ritmo. Es posible que ello se deba, al menos parcialmente, a los métodos de evaluación utilizados en determinadas cualificaciones.

Programas formativos y evaluación

El resultado de una cualificación no es el único factor que condiciona la motivación para formarse. La estructura interna de los programas formativos y las prácticas de evaluación también ejercen un efecto importante. Los que aprenden procedentes de diferentes contextos poseen diversos tipos de "capital cultural", como reflejan en mayor o menor grado sus cualificaciones. Los constructores de conocimiento utilizados en cualificaciones y recompensado en los sistemas de evaluación favorece determinadas formas de aprendizaje, como la conceptualización abstracta frente a la experiencia concreta o la experimentación activa (Kolb, 1984). Además, favorece también algunos modelos de inteligencia, en particular la inteligencia lógico-matemática frente a la inteligencia corporal-cinestésica (Gardner, 1993).

Los que aprenden consideran positivamente los programas formativos modulares, que aunque no siempre correspondan a las necesidades formativas se adaptan a sus hábitos de formación (por ejemplo, los que aprenden disfrutan un cierto margen de autoorganización dentro del proceso formativo). Los currículos modularizados capacitan al proveedor educativo para responder rápidamente a los cambios en los requisitos de empleo debidos a nuevas tecnologías u ocasionados por reestructuraciones organizativas en empresas (Steinhäuser, 2002). El hecho de que las personas prefieran determinados estilos de aprendizaje está ya bien documentado (Kolb, 1984) y es evidente que si un programa no se encuentra estructurado conforme a su estilo de aprendizaje favorito, muchos temen lograr malos resultados. Las opciones posibles son numerosas, e incluyen los contenidos formativos, la metodología, los compañeros, el entorno y el calendario de la formación, así como el ritmo y la secuencia de las etapas de aprendizaje. Cada una de estas opciones puede seguir subdividiéndose, lo que produce un panorama con múltiples variaciones. Con todo, estas son las preferencias del que aprende, pero el proveedor está obligado a elaborar programas funcionales. Por ello, el equilibrio alcanzado entre las preferencias del que aprende y la oferta institucional constituye un factor condicionante de la motivación. En Suiza, todas las escuelas de *matura* o bachillerato han implantado recientemente un nuevo currículo: los que aprenden participan en la configuración de su propio programa, y eligen entre diversos cursos opcionales.

El método de evaluación o prueba utilizada para calibrar una formación también condiciona particularmente la motivación para emprender una formación cualificante. El sentimiento de conocer y saber hacer cosas que ciertos métodos de evaluación no captan puede generar temores al fracaso o frustraciones. En Alemania, uno de los factores que probablemente disuade a los que aprenden de pasar al nivel secundario superior y alcanzar el *Abitur* o bachillerato son los requisitos de acceso basados en notas. En Grecia, las escuelas de segunda oportunidad intentan volver a atraer a los que aprenden; para ello, se intentan detectar las lagunas formativas a escala individual con una combinación de carpeta personal de conocimientos y control sistemático del rendimiento. Este control implica una evaluación escrita, y se sospecha que ésta es un serio elemento disuasorio para participar en las escuelas de segunda oportunidad. Los datos recopilados por las investigaciones respaldan el hallazgo; como respuesta, parece que la participación activa de tutores y los que aprenden en procesos de consulta mejora la tasa de matriculación e incrementa los logros formativos (Black y William, 1999; Torrance y Coultas, 2004). Los que aprenden de todos los sectores prefieren la evaluación continua del trabajo en el curso y de competencias prácticas a los exámenes finales tradicionales. Pero las evaluaciones

continuas y de competencias prácticas también son problemáticas: ambas pueden generar procesos burocráticos para los que aprenden y tutores, particularmente si terceras partes utilizan los resultados de la evaluación con el fin de crear procesos de garantía de la calidad y examinar el rendimiento de los centros.

Un elemento decisivo en todo modelo de evaluación es si éste logra reconocer todo el abanico de características deseables incorporadas a una persona. Por ejemplo, en Japón se considera que la aptitud del trabajador individual se compone de los siguientes tres elementos constituyentes: i) conocimientos y destrezas latentes específicos, necesarios para realizar un trabajo; ii) capacidad de cooperación, espíritu positivo y otras cualidades al realizar su tarea; y iii) rasgos personales latentes, como motivación, personalidad, temperamento, creencias o valores. Resulta sumamente difícil evaluar con eficacia y rentabilidad todo este abanico de características. Uno de los instrumentos que se explora en Japón es un diagnóstico inicial de autoevaluación y la simulación de destrezas complejas, difíciles de evaluar de otra manera.

En las etapas postescolares, el desafío principal ha sido el desarrollo de cualificaciones que correspondan a las necesidades de toda la tipología de los que aprenden. Los datos recogidos en Australia sobre el aumento en la demanda individual de formación profesional sugieren que la naturaleza flexible de las cualificaciones profesionales y de sus evaluaciones ha incrementado precisamente la demanda de formación profesional entre ciudadanos y empresarios. Las cualificaciones están ahora reconocidas a escala nacional en el país y describen con mayor claridad el nivel alcanzado. En otros países, el objetivo global de flexibilidad ha dado lugar a un relajamiento en el control central del sistema, posiblemente en detrimento de la coherencia a escala nacional. Es necesario encontrar un equilibrio entre adaptar la oferta formativa a toda la gama de los que aprenden y mantener un sistema de configuración y funcionamiento coherentes.

En Alemania, el estado regula tradicionalmente con cierto detenimiento la obtención de cualificaciones en escuelas y centros de enseñanza superior. Existe una correlación, entre la edad y el nivel de cualificación-formación, y otra entre la autonomía y la responsabilidad individual otorgada al que aprende para determinar contenidos, forma y entorno formativo. Diversos grupos de los que aprenden tienen hoy la oportunidad de realizar formación con mayores niveles de autonomía y responsabilidad personal. Los estudiantes de primaria pueden elegir entre una serie de cursos y materias de examen, correspondiendo a su edad y nivel educativo. Los que aprenden de las escuelas profesionales de jornada completa pueden optar entre diferentes vías formativas, desde la formación pre-profesional, la formación básica o la obtención de una cualificación profesional, hasta la doble cualificación. En los últimos años, la división de la formación dual entre unidades obligatorias y opcionales también ha incrementado la libertad individual para decidir lo que un aprendiz desea aprender. Con todo, disponer o no de determinadas unidades opcionales depende también en realidad de la empresa de formación del individuo . En su conjunto, todas estas medidas comportan mayor flexibilidad y son por tanto idóneas para estimular a la persona en formación a asumir más responsabilidad y autonomía personales dentro de su proceso de aprendizaje a lo largo de la vida. Con todo, el

objetivo final continúa siendo la consecución de una cualificación plena, que demuestre capacidad personal para formarse y/o desempeñar un empleo cualificado.

El sistema británico de cualificaciones profesionales (*National Vocational Qualification System*) se compone en su totalidad de módulos; lo mismo puede decirse del sistema *Open College Network,* consistente en cursos acreditados, y de la estructura *Higher Still* escocesa. A pesar de ello, las experiencias cosechadas son distintas. Mientras que en Escocia es habitual que las personas emprendan un conjunto de módulos sin las combinaciones particulares previstas para cualificaciones estándar (denominadas "Títulos agrupados"), en Inglaterra menos de un 20% de quienes emprenden una *National Vocational Qualification* parece hacerlo para formarse en unidades no conducentes a una cualificación plena; y a menudo, ello sucede porque el que aprende debe reducir su formación por causas ajenas a su control.

La transferibilidad de cualificaciones es otro factor clave para motivar al usuario, como resaltaba la publicación OCDE sobre la mejora en la financiación del aprendizaje a lo largo de la vida (OCDE, 2001a). Se reconoce que el reconocimiento intersectorial de cualificaciones es básico para el proceso de optimización. Para lograr la transferibilidad se ha sugerido que los conocimientos, destrezas y competencias que una cualificación atestigua como resultados de aprendizaje resulten más explícitos y claros para el empleador. En algunos países (p.e. Dinamarca), el sistema de registrar créditos o cualificaciones parciales se considera un paso positivo hacia el reconocimiento intersectorial de la cualificación alcanzada.

Francia ha experimentado distintas mejoras en la transferibilidad de cualificaciones. Las impartidas por algunos sectores industriales tienen un valor de cambio limitado (CQP, *Certificat de qualification professionnelle*). En el otro extremo, las prácticas derivadas de la nueva ley sobre reconocimiento de aprendizajes previos (VAE) son un buen ejemplo de lo que la colaboración interinstitucional puede llegar a lograr. En este caso, los trabajadores asalariados tienen acceso a cualificaciones transferibles a través de tres organismos distintos: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y la Federación de Industrias del Comercio y la Distribución. Durante 2002 se llevó a cabo un experimento piloto en dos regiones con el fin de elaborar un sistema que permitiera crear puentes entre cualificaciones. Se utilizaron profusamente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y se logró la participación de un cuarto asociado -el Ministerio de Agricultura- en un experimento sucesivo realizado en 2003. En su conjunto, la experiencia parece ser un éxito, aún cuando la conclusión principal es que sin un análisis sólido que cada persona puede hacer no resulta posible crear dichos puentes o "pasarelas" entre cualificaciones.

Siempre existe un cierto nivel de aprendizaje obtenido por la experiencia u otras vías no formales. Resulta interesante observar las razones que indican las personas para que

este aprendizaje reciba un reconocimiento formal. Si bien hay muchos datos extraídos de encuestas a los que aprenden sobre sus motivos para formarse, es algo más difícil encontrar opiniones referidas a su deseo de cualificarse (Capítulo 3). Este será el tema de un nuevo estudio de la OCDE.

El hecho de que los países estén intentando flexibilizar las condiciones de la evaluación formal podría significar que la demanda de cualificaciones -en comparación con la de formación- es menos importante para algunas personas. En Australia, los responsables han mostrado reticencias a implantar cualificaciones basadas en títulos, por motivos de coste y porque los requisitos de evaluación formal podrían disuadir a los que aprenden sin confianza o con malas experiencias en la educación formal. Sin embargo, al ir creciendo el sector formativo, algunos estados han creado nuevas cualificaciones diseñadas para ofrecer rutas de retorno a la educación, o de progreso educativo. Un ejemplo reciente es el Certificado de Educación Terciaria creado en el condado de Victoria, Australia, en 1990. La fase piloto de esta cualificación reflejó un alto nivel de articulación con las fases sucesivas de educación o formación.

En Irlanda, Kelly (1994) ha investigado la oferta y las necesidades de cualificación de los que aprenden adultos en situaciones no formales de tipo comunitario, encontrando que algunos adultos que abandonaron la escolaridad formal sin cualificaciones valoraban grandemente cualquier tipo de cualificaciones, aunque fueran informales. Otras personas de la comunidad también valoran la obtención de cualificaciones, de suerte que se consulta al que aprende en el proceso decisorio comunitario. Reciben al final apoyo y respaldo de otros de los que aprenden y tutores. Analizando los factores que llevan al que aprende del sector no formal a buscar una cualificación, la autora deduce que una alta proporción lo hace por motivos de calidad/credibilidad, y en porcentajes inferiores por conseguir oportunidades de progreso (21%) o para buscar empleo (32%).

En resumen, las pruebas existentes demuestran que la evaluación para la cualificación, sobre todo en los casos más formales, puede disuadir de emprender una formación. No obstante, para aquellos que aprenden más seguros de sí mismos, la evaluación puede surtir efectos positivos porque fomenta y apoya la autoestima y la autoconfianza, e incentiva a los participantes a continuar formándose (Schuller et al, 2002).

Abreviar la transición de la educación/formación inicial a la vida activa

Para quienes abandonan la escuela y acceden al mundo del trabajo, existe un período -bien documentado (QCA, 2002; OCDE, 2000b)- durante el cual la motivación es frágil. Las dudas sobre uno mismo, el escaso conocimiento de las opciones posibles, junto a otros factores personales y sociales, hacen difícil e insegura una decisión a largo plazo. Para algunas personas, los contenidos de determinados programas formativos contrarían sus necesidades inmediatas. Surge así un período de inestabilidad cuando los jóvenes necesitan una formación que satisfaga sus ambiciones tanto económicas como no económicas. Un apoyo eficaz y una oferta de opciones claras podrían probablemente abreviar este período de inestabilidad y proporcionar a algunas personas la confianza necesaria para comprometerse con una formación, posiblemente cualificante.

En Suiza pueden observarse los efectos de las cualificaciones individuales sobre la transición escuela-vida activa. En resumidas cuentas: cuanto más alta es la cualificación, más rápida es la transición al empleo tras salir del sistema de la enseñanza o formación inicial (Buchmann y Sacchi, 1998). Además, el empleo obtenido (categoría y salario) está más condicionado por el tipo de cualificación o cualificaciones de una persona que por el número de años de escolaridad.

En Francia, las encuestas realizadas sobre la transición escuela-vida activa por el *Centre d'études et de recherche sur les qualifications* (Céreq), revelan que quien no logra obtener una cualificación, aunque haya conseguido llegar al examen final, tiene cotas de empleabilidad menores. La transición de la escuela al trabajo discurre mucho mejor entre quienes poseen una cualificación. En cuanto al rendimiento en el mercado de trabajo, en el caso francés se observa que la divergencia entre quienes poseen o no una cualificación se está agrandando.

Realización personal y ventajas generales

La urgente necesidad de desarrollo personal, la recompensa económica y la elevada autoestima son factores que motivan claramente a las personas a cualificarse; pero pueden existir asimismo objetivos sociales mucho más amplios que estimulan a un ciudadano a formarse, aún sin cualificación. Por ejemplo, habrá quien piense que la formación le ofrece a sí mismo y a otros un sentimiento de inclusión y de compromiso con un desarrollo social que promete generar estilos de vida más sanos, menor índice de criminalidad, mayor nivel de confianza, mejores redes sociales y acceso a voluntariados e instituciones democráticas. En un estudio longitudinal sobre los beneficios sociales de la educación superior, Bynner y Egerton (2001) han demostrado que los titulados superiores (en comparación con personas de nivel de cualificación 3 ISCED/CINE) tienen una probabilidad más alta de:

- Lograr empleos directivos;
- Estar protegidos frente al paro;
- Continuar su formación;
- Considerarse a sí mismos sanos, física y mentalmente;
- No sufrir accidentes;
- Tener hijos sin problemas educativos;
- Participar en actividades cívicas;
- Ser igualitarios y tener fe en los procesos políticos.

Todo esto supone una serie evidente de beneficios de tipo general. Pero será necesario averiguar la forma exacta en que las cualificaciones de enseñanza superior generan dichas ventajas.

La investigación con los que aprenden mayores (de 50 a 71 años) detecta toda una serie de motivaciones para formarse, de las que sólo dos guardan una relación directa con la cualificación como factor motivador (Dench y Regan, 2000). Casi todos los encuestados aceptan que "hoy en día es necesaria una cualificación para todo", e indican además que la cualificación cumple un papel en la consecución de sus objetivos personales.

Obstáculos a la formación

Los sistemas de cualificaciones podrían lograr reducir algunos obstáculos a la formación. Entre ellos, reacciones psicológicas y determinadas actitudes opuestas a la formación, la complejidad de los flujos de información y asesoramiento, la falta de tiempo, el coste de la formación o la ausencia de servicios de apoyo práctico, como transportes y guarderías. Los diversos mecanismos tendrán que ocuparse de estos obstáculos, si desean promover el aprendizaje a lo largo de la vida. Rick, Valckenborgh y Baert han recogido en su estudio sobre "climas para el aprendizaje" (2003) un análisis útil y generalizado de los obstáculos a la formación (aunque no específicamente a la formación cualificante).

Primeras experiencias formativas

Numerosas datos demuestran que si una persona no emprende con éxito una formación cualificante al poco de acabar su educación obligatoria, la probabilidad de que lo haga posteriormente se reduce. Parece que las personas generan juicios negativos sobre la enseñanza formal a partir de su experiencia inicial en la escuela, y que dichos juicios son a continuación difíciles de modificar. Es difícil deducir de las informaciones existentes si estas actitudes negativas se canalizan contra la formación regular institucionalizada, contra la evaluación de la formación, o contra ambas.

En Australia, un análisis reciente de los factores que condicionan la participación en la educación/formación de perfeccionamiento, a partir de datos extraídos de encuestas a hogares, señala que –independientemente del tipo de estudios o formación– la probabilidad mayor de participación corresponde a aquellas personas de nivel educativo previo superior. Participan en formaciones cualificantes un 27% de personas con un nivel máximo de secundaria superior, en comparación con un 60% de personas con cualificación de postgrado.

La investigación sobre los efectos independientes de las cualificaciones sugiere que el riesgo de desempleo es bastante menor entre quienes obtienen cualificaciones postsecundarias. En un estudio sobre efectos individuales de diferentes cualificaciones, Ryan (2002) ha encontrado que el índice de empleo a jornada completa es muy superior entre quienes terminan una cualificación que entre personas sin ninguna cualificación postescolar. Todos los países del mundo intentan eliminar estos obstáculos a la primera cualificación; la sección siguiente describirá algunas de las metodologías prometedoras.

Barreras psicológicas

Algunas personas, en particular las que poseen escasa autoestima, pueden no ser capaces de reconocer el valor potencial de los conocimientos, destrezas y competencias generales que han obtenido a través de sus aprendizajes no formales e informales. Las personas de bajo nivel educativo formal temen a veces volver a vivir lo que para ellos fue una experiencia negativa o dolorosa (Bryce, 2004). Los ciudadanos pueden sentir que la evaluación con fines de cualificación descubrirá probablemente sus lagunas de competencias; y el miedo a un nuevo fracaso es un poderoso elemento disuasorio.

Una encuesta realizada por el Instituto Nacional de la Formación de Australia (Australian National Training Authority --ANTA, 2000) correspondiente a su Estrategia Nacional de Marketing de Destrezas y aprendizaje a lo largo de la vida, concluye que cerca de un 22% de los ciudadanos australianos parece sufrir fuertes reticencias frente a la formación. Es frecuente que no emprendan ningún estudio ni actividad formativa durante bastante tiempo, y una vez alcanzado el nivel formativo necesario para su empleo actual no consideran preciso ninguna otra formación ulterior. Algunas personas del mismo grupo consideran que la educación/formación es irrelevante para ellas. Otras no ven la necesidad de formarse. En su mayoría, les falta confianza en sus propias capacidades para el aprendizaje, y por ello se resisten a participar. Entre los no participantes, muchos son abandonos escolares prematuros, con prejuicios frente a todo estudio o formación regular, debido a su experiencia inicial con cursos escolares o postescolares.

Costes

Es probable que para algunas personas los costes también hagan mermar la participación en la formación. Los costes de una formación rebasan las tasas necesarias de matriculación, evaluación u obtención de una cualificación; incluyen también el tiempo dedicado a la formación, y los efectos sobre el estilo de vida personal. También se producen costes de oportunidad, relacionados con el tiempo dedicado a formarse, ya que es posible que la formación sustituya a los ingresos durante un periodo.

En Suecia, la educación a través del sistema escolar nacional, desde el preescolar hasta el nivel universitario, es gratuita para cualquier alumno. Junto con un sistema de becas bien estructurado, este hecho significa que para muchas personas apenas existen obstáculos económicos al estudio. El sistema de becas es la forma más común de financiar la formación de adultos. Se compone de dos partes, un subsidio a fondo perdido y un préstamo, que en su conjunto compensan los gastos de cualquier persona durante una formación de jornada completa. Las becas son universales, esto es, todo alumno que se forma con el mismo curso, duración y ritmo recibe idéntico importe, independientemente de su edad, su situación familiar o su lugar de residencia. Además de esto, todo trabajador tiene en Suecia el derecho legal a un permiso formativo, siempre que haya estado empleado un mínimo de 6 meses en una empresa. Los propios trabajadores determinan el tipo de educación o formación en la que deseen participar. El empleador tiene el derecho de posponer el permiso formativo durante un período máximo de 6 meses. Y los trabajadores pueden decidir volver a su puesto de trabajo en todo momento.

Las estrategias de cofinanciación disminuyen el riesgo personal de invertir en una formación, ya que se comparte la inversión necesaria. Un ejemplo es el modelo de préstamos para la educación terciaria, cuyo reembolso depende del nivel de ingresos alcanzado. Este modelo se implantó por vez primera en Australia en 1989 como programa de fomento de la enseñanza superior. Bajo dicho programa, un alumno tiene derecho a percibir un préstamo

que compense los gastos educativos. Este préstamo puede reembolsarse mediante un impuesto del 3% sobre sus ingresos, una vez que éstos superan un determinado umbral (cerca de 14.000 euros en 2002/2003). De esta manera, si bien el rendimiento medio esperado de una cualificación terciaria puede ser importante, el gobierno australiano asume con este programa riesgo en el caso de aquellas personas cuyos ingresos tras la titulación sean excepcionalmente bajos. En 2002, el gobierno decidió ampliar este sistema de préstamos con reembolso según ingresos con el fin de promover el aprendizaje a lo largo de la vida, y creó el Programa de Préstamos para la Educación de Postgrado.

Las subvenciones individuales suponen una manera de reducir costes, pero existen también otras posibilidades, basadas en una oferta más flexible y con períodos formativos más breves. Entre estas se cuentan métodos como la evaluación de aprendizajes previos y la flexibilización de la oferta formativa (por ejemplo, mediante la modularización), que se consideran instrumentos para incrementar la eficacia. Estas posibilidades merecen un análisis más detenido, ya que son vías que mejoran la relación costes-beneficios y ayudan así a resolver problemas de financiación.

Resulta difícil calcular el porcentaje de personas marginadas de la formación en razón de sus costes. Una encuesta realizada en Alemania revela que de todas las personas capacitadas para acceder a la enseñanza superior, un 8% señala los costes como motivo de su decisión para no emprender cursos de este nivel.

Los estudiantes que aceptan su propia responsabilidad económica, prosiguen estudios y logran afrontar sus condiciones parecen hallarse más motivados para buscar una elevada calidad en la oferta formativa. En Nueva Zelanda, el estudiante paga un importe significativo de sus costes formativos (del 0 al 70%, en promedio un 30%), y como consecuencia algunos sienten la necesidad de preocuparse por la calidad de la educación recibida.

Una cualificación formal no siempre confiere un valor añadido a la formación. Los costes (y el esfuerzo burocrático previsto) que implica una acreditación no demasiado valorada en un mercado externo pueden disuadir al potencial alumno. Las decisiones sobre acreditar o no una formación, y en caso afirmativo de qué manera, necesitan encontrar un equilibrio entre las ventajas del reconocimiento externo práctico y los costes y obstáculos formativos adicionales. Es probable que acreditaciones de distinto rigor sean idóneas para diversos tipos de formación y diversos grupos de personas en formación.

Aunque un porcentaje significativo de la formación profesional tenga lugar mediante el trabajo remunerado, cada vez es más frecuente que el que aprende sea un trabajador, y que ambas actividades -la formativa y la laboral- estén plenamente separadas. Los alumnos a jornada completa son con frecuencia trabajadores a jornada parcial que se esfuerzan por proseguir estudios.

Flujo de informaciones

No es probable que logre comunicarse a un alumno potencial información detallada sobre las ventajas a largo plazo que produce una cualificación específica. Con mucha mayor frecuencia, recibirá una idea bastante general sobre el valor de cambio asociado a determinados tipos de cualificación. Es un dato importante, pero habría más personas decididas a cualificarse si lográsemos comunicar mejor el rendimiento de una

cualificación. No obstante, también se ha señalado que los detalles sobre rendimiento real de una cualificación son de segundo orden si antes no se comunican bien las necesidades de cualificación de las empresas para profesiones específicas, incluso a aquellos interesados en trabajar en profesiones de difícil contratación. Los problemas por resolver tienen que ver con la disponibilidad de informaciones precisas sobre necesidades de cualificación, el rendimiento de cualificaciones y su comunicación fiel, además de la existencia de servicios de orientación (OCDE, 2003). En ocasiones, los propios servicios de orientación de carreras tienen requisitos formativos que no cumplen, lo que les impide realizar una labor eficaz (OCDE, 2004). En Japón, el servicio de información profesional y orientación de carreras constituye un elemento importante para el desarrollo del mercado de trabajo y es independiente de las grandes corporaciones; es interesante observar que ambas dimensiones, la información y el asesoramiento, se consideran sistemas separados.

Una revisión de los servicios de información, asesoramiento y orientación en Europa (CE, 2004a) concluye señalando que es necesario reforzar su función, calidad y coordinación para apoyar la formación en toda edad y en una serie de entornos, y facultar a los ciudadanos para gestionar mejor su formación y su trabajo. El informe señalaba también que es necesario tomar correctamente en cuenta las necesidades individuales y las de los diferentes grupos destinatarios.

En la Bélgica francófona, Bruxelles-Formation y la Oficina Valona para la Formación Profesional y el Empleo (FOREM) -entidades públicas encargadas de la formación profesional de adultos- dan mucha importancia a la información y la orientación. Entre sus misiones, dos son particularmente relevantes: 1) interconectar los mundos de la educación, de la formación profesional y del empleo; y 2) ofrecer información y orientación a alumnos/as potenciales (con clara prioridad para personas en paro). Diversos países han señalado la particular situación de la formación profesional, de baja consideración excepto en el caso de la formación técnica de alto nivel. En Bélgica se han llevado a cabo diversos intentos de incrementar el atractivo de las cualificaciones profesionales y los programas correspondientes. Uno de ellos ha consistido en difundir sus ventajas con mayor frecuencia y más positivamente, lo que desde luego constituye un avance, aunque se piensa que aún falta mucho por hacer hasta cambiar las ideas dominantes.

Importancia de la flexibilidad

Ya hemos resaltado el deseo individual de una oferta flexible de formación. Un análisis en 31 países europeos de las definiciones de flexibilidad en la formación profesional revela que se trata de un concepto “difuso”, sin consenso sobre su significado (QCA, 2004). Parece que la modularización constituye la política más común para promover la flexibilidad: casi todos los países europeos están desarrollando actualmente currículos modularizados. Algunos incrementan la flexibilidad de la oferta creando marcos nacionales de cualificaciones y sistemas de transferencia de créditos (incluyendo la concesión de cualificaciones parciales), lo que en conjunto contribuye a implantar mejores rutas de progreso horizontal y vertical en todo el sistema de formación profesional. La realización de vías personalizadas dentro de estos sistemas es algo ya menos habitual.

El reconocimiento de aprendizajes no formales e informales (véase la síntesis del informe del Grupo Temático en el Apéndice A) es un tema incluido en la agenda política de casi todos los países. En la actualidad, la ausencia de sistemas de reconocimiento limita probablemente la motivación para formarse, dado que las personas carecen de una cualificación que señalice respeto a sus aprendizajes previos (y por tanto a su identidad). Estos sistemas ofrecen asimismo la posibilidad de la exención de algunos requisitos formativos, y reducir por tanto los costes correspondientes.

En abril de 2004, el gobierno flamenco (Flandes, Bélgica) aprobó un decreto sobre el reconocimiento formal de aprendizajes no formales e informales relacionados con experiencias laborales. Este Decreto se centra en la validación de competencias relevantes de tipo profesional obtenidas por experiencia cotidiana dentro y/o fuera de un lugar de trabajo. Los ciudadanos pueden acceder a un proceso de reconocimiento y obtener un "certificado de la experiencia laboral". El decreto garantiza un reconocimiento formal a todas las personas que puedan demostrar poseer las destrezas y los conocimientos necesarios para una profesión particular.

Tras las últimas evoluciones europeas en la estructura de los títulos de grado y de postgrado (*bachelor* y *master*) de enseñanza superior, el gobierno flamenco decidió implantar el Decreto sobre Formación Flexible (abril de 2004). En él se estipula que los centros de enseñanza superior pueden acordar convalidaciones a ciertas unidades de programas de estudios e incluso un título, si la evaluación concluye que un candidato posee las competencias requeridas.

En la mayoría de los países son muy pocas las cualificaciones que requieren breves períodos formativos y producen una corta serie de resultados de aprendizaje. Cuando estas cualificaciones "pequeñas" existen, apenas tienen un valor de cambio significativo a escala nacional. En un contexto de aprendizaje a lo largo de la vida, será necesario disponer de más títulos de este tipo para reconocer la variedad de los logros de aprendizaje que probablemente aparecerán dentro de una serie de cualificaciones. Obviamente, sería posible agrupar cualificaciones "pequeñas" en otras más "grandes", lo que permite apreciar la utilidad de una acumulación de créditos. La conciencia del potencial de estas cualificaciones "pequeñas" para animar a posibles alumnos constituye probablemente el motivo por el que tantos países manifiestan su interés por los sistemas de créditos.

En Francia, el plan de acción "Una formación distinta" (*Se former autrement*) se centra específicamente en preparar a la gente para acceder a la sociedad del conocimiento a través de una reforma de la formación profesional. Un elemento del plan está diseñado por la Dirección General del Empleo y la Formación Profesional (DGEFP), del Ministerio de Trabajo, bajo la forma de un módulo de iniciación a Internet. Dura un promedio de 14 horas y se centra en la navegación, la comunicación y la recopilación de informaciones. Da derecho a un certificado del Ministerio de Trabajo; el objetivo consiste en que un gran número de personas acceda a programas formativos, en particular las enviadas por la organización principal de formación de adultos (AFPA) o por el servicio público de empleo (ANPE). Desde la introducción de este módulo en octubre de 2002, 150.000 personas en paro han logrado el certificado.

Los procesos de transferencia de créditos confieren flexibilidad al permitir a las personas el reconocimiento de formaciones parciales realizadas dentro de un programa, y su convalidación en futuros programas, "validando" sus créditos en la matriculación. La experiencia operativa con sistemas nacionales de créditos parece limitarse a Nueva Zelanda, Escocia y Suecia, con firmes planes de implantación en algunas otras partes del Reino Unido. No obstante, la Comisión Europea está elaborando un ambicioso programa con intención de crear la infraestructura de un Sistema europeo de transferencia de créditos (CE, 2004b) en el ámbito de la formación profesional (SEFP/ECVET), paralelo al Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (SETC/ECTS), ya operativo en algunos centros de enseñanza superior europeos.

Aún cuando marcos de cualificaciones, sistemas de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales y sistemas de transferencia de créditos comienzan a considerarse instrumentos de apoyo potencial al aprendizaje a lo largo de la vida, es necesario que su aplicación práctica se difunda más hasta lograr mayores niveles de flexibilidad.

Motivando a las personas a aprender: algunas cuestiones

Las fuentes de referencia sobre el aprendizaje a lo largo de la vida revelan claramente que las ventajas económicas permiten acceder a otros beneficios. De ello se deduce una cuestión: el posible desajuste entre los modelos de desarrollo de sistemas de cualificaciones con fines económicos, por un lado, y las ventajas para el ciudadano, por otro. Es evidente sin embargo que todo desarrollo económico beneficia a la población de un país. La cuestión se centra en la diversidad de necesidades e intereses individuales, frente a las necesidades mucho más limitadas y específicas de una economía nacional. Por ejemplo, la inversión en el desarrollo de técnicos cualificados en tecnologías de la información puede no corresponderse con el interés prioritario de algunas personas que precisen incrementar sus niveles de alfabetización básica.

El uso de argumentos económicos con el fin de incrementar la formación conduce a menudo a remitir la responsabilidad formativa a la persona, a quien se considera beneficiaria. Uno de los métodos empleados consiste en apartarse de una oferta formativa diseñada y financiada por el estado, y hacer recaer la responsabilidad de la formación sobre el ciudadano, quien debe pagar por su progreso profesional. La eficacia y justicia de esta política depende de la disponibilidad de la oferta necesaria, de suerte que la persona pueda ejercer esta responsabilidad (Billet, 2001). Así pues, debe desplazarse la financiación hacia el apoyo individual, cuando existan las suficientes oportunidades formativas.

La persistente desigualdad

Implantar la igualdad de oportunidades no garantiza la equidad, en cuanto a quiénes utilizan las oportunidades. Datos sólidos tanto a escala nacional como internacional revelan que la distribución de la formación -en forma de cualificaciones- depende estrechamente de las medidas de inclusión social (Bynner y Parsons, 2001). Existen tendencias profundamente enraizadas que condicionan el uso de la formación por los grupos sociales. Los grupos en los que se observan resistencias a la formación cualificante son adultos, discapacitados, las personas de categoría socioeconómica desfavorecida, en

particular quienes viven en comunidades marginadas o regiones remotas, e integrantes de minorías étnicas, donde se incluyen inmigrantes y refugiados. Numerosos factores se combinan para provocar la baja participación formativa en estos grupos, como la ausencia de un apoyo económico, el bajo nivel de la oferta formativa o determinados valores comunitarios. Resulta difícil detectar exactamente la función que desempeña un sistema de cualificaciones para promover o inhibir el acceso a la formación en estos grupos. Algunos países han implantado políticamente la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; con todo, los resultados en términos de cualificación continúan siendo mejores para los varones, y las diferencias se exacerban para los niveles más bajos, aunque algunas señales indican que el modelo se está invirtiendo (Murray y Steedman, 1999).

En Suiza continúan existiendo muchas disparidades entre sexos. Con todo, parece que la distancia en términos de logro y progreso en el sistema de cualificaciones se está reduciendo, excepto quizás entre los niveles muy elevados, donde aún predominan los varones: sólo un 45% de las cualificaciones universitarias están en manos de mujeres, y la proporción es aún menor en el caso de los doctorados (34%). Las mujeres se encuentran en clara minoría dentro de las cualificaciones profesionales, y casi ausentes dentro de las *Hautes écoles spécialisées*, las universidades profesionales de alto rendimiento recientemente creadas en el país.

Una mayor participación individual en conjunto no implica necesariamente un acceso igualitario entre estos grupos desfavorecidos.

En Australia, hay grupos con acceso mínimo: por ejemplo, en 2001, tan sólo un 1,2% de los estudiantes nacionales procedían de un entorno indígena, aún cuando los indígenas constituyen cerca del 2,7% de la población australiana entre 15 y 64 años. Los estudiantes del cuartil inferior de categorías socioeconómicas en poblaciones residenciales sólo representan cerca del 15% de la matriculación total, una proporción que no se ha modificado en el último decenio (aún cuando las cifras absolutas se han incrementado en este período, correspondiendo al aumento global en alumnado). También las diferencias regionales en la participación son notables, y frecuentemente guardan relación con la pertenencia a grupos indígenas y/o categorías socioeconómicas bajas.

El necesario control

Existen numerosas encuestas de ámbito nacional e internacional sobre necesidades de destrezas y oferta formativa. Para responder a las necesidades individuales adaptando las cualificaciones se requiere tradicionalmente conocer bien las necesidades, ambiciones y obstáculos sentidos por las personas. Solamente pueden llevarse a cabo intervenciones estratégicas si se reúnen y analizan informaciones relativas a las actitudes personales frente a la formación para la cualificación. Ello remite a la categoría, la capacidad de respuesta, el estilo y la capacidad de control y evaluación en los diversos países. Un sistema eficaz de control de calidad debe señalar el momento en el que un cambio de política y de recursos puede resultar ventajoso.

Bélgica (Región valona-Bruselas) y Francia tienen en común un "*repertorio de empleos*" (ROME, *Répertoire opérationnel des métiers*) que enumera y describe todos los empleos existentes. Este sistema de control, que se actualiza continuamente, puede considerarse un método posible para motivar a los empleadores a financiar cualificaciones y utilizar éstas.

La gobernanza de los sistemas de cualificaciones

En numerosos informes nacionales, los sistemas de cualificaciones se describen como una oferta jerárquica bajo control central, que varía considerablemente en la manera en que los agentes sociales lo usan. Es necesario preguntarse si la regionalización y la mayor participación de los protagonistas claves podrían impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida. Muchos países están adaptando el control de su sistema nacional de cualificaciones para responder a objetivos políticos. Por ejemplo, Suiza ha elaborado y aprobado una nueva Ley de la Enseñanza Profesional, con los objetivos de ampliar el acceso a las cualificaciones y las vías de progreso individual, además de modificar los procesos de acreditación y certificación para incrementar la flexibilidad y responder a futuras demandas de cualificaciones. Irlanda ha creado una legislación como base para reformar a fondo su sistema de cualificaciones, incluir nuevas estructuras centrales de diseño y mantenimiento del sistema y una reorganización de los organismos facultados para conceder cualificaciones.

Los datos existentes indican que cada vez se utilizan más los marcos de cualificaciones como instrumento político. El informe del Grupo Temático 1 (Anexo A) revela claramente que los gobiernos esperan obtener numerosas ventajas de una tipificación central de las cualificaciones y sus vínculos mutuos, bajo la forma de un marco. Las ventajas serían una mayor transparencia y flexibilidad, mejores índices de participación y un incremento en la movilidad de los alumnos. Por otro lado, Young (2003) presenta también a los marcos de cualificaciones como instrumentos para la rendición de cuentas de los centros educativos y como base para comparaciones internacionales entre los sistemas nacionales. En algunos países, el marco nacional de cualificaciones constituye un instrumento regulatorio y de garantía de la calidad; la admisión al marco es un premio que se concede a un proveedor de cualificaciones. Esta utilización de los marcos puede reforzar el control centralizado de la oferta formativa y limitar la expansión de la personalización y regionalización. El Grupo Temático 3 (Anexo A) también detecta la tendencia de los gobiernos a reservarse un control estricto sobre el desarrollo de los marcos, si bien por otra parte reconocen las ventajas de implicar a una amplia gama de protagonistas.

Sobrecualificación

La investigación y la política se muestran cada vez más preocupadas por la posible sobrecualificación de los trabajadores para su empleo y la posible existencia de un "desajuste de destrezas" entre los perfiles de destrezas y los requisitos del empleo (Tessaring, 1999). Los informes redactados en diversos países europeos señalan que una proporción considerable de trabajadores no puede utilizar plenamente sus destrezas en el trabajo, y se consideran por tanto sobreeducados o sobrecualificados. Estos resultados

cuestionan la presión que ejercen algunos sistemas de cualificaciones para incrementar las formaciones cualificantes, y sugieren en cambio que los sistemas se centren más en reconocer y utilizar los conocimientos, destrezas y competencias generales ya existentes en las personas. Por supuesto, los jóvenes que han obtenido destrezas altas de tipo general pueden encontrarse mejor formados de lo necesario para desempeñar su primer empleo, y sentirse sobrecualificados durante sus primeros años de trabajo. Pero la formación recibida les prepara probablemente mejor para afrontar futuras demandas impredecibles de su empleo, y para la movilidad ocupacional.

En Suiza existen pruebas de un incremento en la sobrecualificación. Si se comparan grupos de jóvenes ingresados en el mercado de trabajo a comienzos del decenio de 1980 con otros que accedieron diez años antes, estos últimos parecen disfrutar de menos ventajas que los primeros, a igualdad de cualificaciones. La explicación puede consistir en la lenta depreciación de las cualificaciones, con la mejora general de los niveles de cualificación alcanzado.

Resumen de posibles estímulos, y formas de superar obstáculos a la formación individual

El objetivo de este capítulo consiste en detectar los mecanismos que vinculen los sistemas de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida. Enumeramos a continuación una serie de elementos de síntesis para justificar, con los datos recogidos sobre incentivos y barreras a la formación personal, los mecanismos que se presentarán en el Cuadro 4.1.

La probabilidad individual de formarse aumenta si un sistema de cualificaciones:

- Conduce al progreso en el empleo;
- Permite avanzar en programas formativos;
- Reconoce aprendizajes previos;
- Ofrece una serie de opciones de cualificación;
- Hacer explícitos los buenos resultados de la cualificación;
- Hace explícito un buen valor de cambio a la cualificación;
- Ofrece numerosas vías hacia la cualificación elegida;
- Incluye la oportunidad de transferir créditos para otra cualificación;
- Garantiza que las cualificaciones sean transferibles a nuevos contextos;
- Incluye cualificaciones que son condición de acceso al mercado de trabajo;
- Incluye cualificaciones que reconocen competencias que hacen a las personas más empleables;
- Incluye vías o marcos de cualificaciones;
- Garantiza que el contenido de las cualificaciones sea transparente;
- Promueve pedagogías y estructuras modernas en sus programas;
- Garantiza a la educación de adultos un estilo distinto al de la educación inicial;
- Fomenta métodos eficaces de evaluación;

- Ofrece una orientación buena y accesible para decidir sobre las cualificaciones;
- Es rentable en dinero, tiempo y oportunidad;
- Se basa en programas flexibles (en cuanto a tamaño, tiempo dedicado, créditos);
- Incluye una gestión bien coordinada de las cualificaciones;
- Permite recoger feedback a partir de la experiencia sobre el valor de una cualificación.

4.3. Alentar al empleador para que utilice y apoye la formación

La idea de la cualificación es sumamente importante para todo empleador. La cualificación señaliza lo que el empresario busca como oferta de destrezas, y constituye un baremo que permite filtrar la oferta de destrezas y obtener lo que desea exactamente en el reclutamaiento. Esto último sólo resulta posible si las cualificaciones proporcionan una señal fiable de la previsible productividad del trabajador cualificado (Spence, 1973). Los dos procesos se han descrito bajo la forma de secuencia: empleo/mercado de trabajo → sistema de cualificaciones → las personas en formación. Con todo, también es posible que un sistema de cualificaciones permita a las personas desarrollar precisamente las destrezas que los empresarios valoran.

Es importante reconocer que incluso dentro de mercados de trabajo sumamente reglamentados, la interacción entre la cualificación y las necesidades de los empresarios no puede describirse con unas cuantas normas rígidas (Beduwé y Planas, 2003). La idea de que una persona puede aprender los conocimientos, destrezas y competencias generales relevantes en un determinado período, y conseguir así una "cualificación" que le prepara para acceder a un empleo, es una construcción social. Se trata más bien de una especie de estándar que ayuda al que aprende, a la comunidad, al empresario y al proveedor de formación a extraer un sentido de la difusa relación existente entre cualificación y mercado de trabajo. Las expectativas de todos los protagonistas sobre el "estándar" que representa la cualificación, deben cumplirse en la mayor parte de las ocasiones, porque de otra manera el sistema se colapsa. Los datos recogidos en los informes nacionales reflejan la tendencia reciente a consolidar aún más la noción de estándares de cualificación en la mente de todos los socios.

En España, tras la adopción de la Ley 5/2002, se ha modificado la gestión del subsistema de la formación continua con el fin de adaptar la formación al marco de cualificaciones (títulos o certificados) y de crear un nuevo modelo de financiación que permita simplificar y acelerar los procedimientos administrativos, facilitando la participación de la pequeña y mediana empresa.

Las necesidades de los empleadores -incluso considerándolos como colectivo- no son las mismas que la economía en su conjunto. Las primeras suelen ser inmediatas y generadas por prácticas de trabajo que se modernizan y condiciones industriales en evolución. Muchas de estas necesidades son a corto plazo, ya que las fuerzas impulsoras que las motivan se han generado también a corto plazo. Las necesidades de la economía, por otra parte, están influidas por los objetivos a largo plazo de mantener una infraestructura que continúe financiando la oferta de competencias y satisfaciendo metas

amplias de tipo nacional, social y económico, además de responder a la evolución en las condiciones industriales. Una parte de la infraestructura económica es la red de proveedores de formación, que requiere dirección durante los períodos de crecimiento o contracción, y por tanto una visión a largo plazo de sus prioridades. Considerando que los requisitos de competencias parecen evolucionar a gran velocidad, resulta difícil prever las futuras necesidades del mercado de trabajo, incluso las inmediatas. Y resulta particularmente difícil si se toman en cuenta todos los cambios en un sistema de cualificaciones, ya que la tarea de actualizar los registros nacionales y describir todas las cualificaciones, o elaborar incluso un marco de cualificaciones, requiere su tiempo. La situación por tanto se complica, ya que un mercado de trabajo comporta tres procesos distintos y simultáneos: el proceso de formación, el proceso de cualificación y el proceso de producción (este último se define como el tiempo que un individuo cualificado requiere hasta convertirse en un trabajador productivo).

En numerosos países, la oferta de competencias (es decir, la cifra de personas que acceden al mercado de trabajo con diversos niveles de cualificación) tiende a convertirse en una cuestión candente. Para la próxima generación se espera un descenso demográfico, y el nivel de graduados en la enseñanza secundaria superior parece estancarse (Beduwé y Planas, 2003). Esto significa que en algunos países los empresarios tendrán que buscar a sus futuras plantillas entre un conjunto de personas cualificadas en disminución. Así pues, la función de los empresarios en el fomento del aprendizaje a lo largo de la vida se hará probablemente cada vez más decisiva.

El estudio a gran escala de la OCDE sobre formación de adultos (2003) resalta ya la función del empresario como generador de perfeccionamiento profesional. Aunque la encuesta no se centra específicamente en formaciones cualificantes, señala sin lugar a dudas el alto nivel de demanda formativa insatisfecha entre los trabajadores. Junto con los datos generales sobre la mayor necesidad de cualificaciones, antes mencionados, el hecho podría indicar una demanda de cualificaciones a la que no se está actualmente dando respuesta.

Incentivos para usar y apoyar los sistemas de cualificaciones

Participación en el desarrollo de las cualificaciones

Una de las presiones que pueden estimular a los empleadores a utilizar en mayor grado las cualificaciones y destinar más recursos a la formación conducente a una cualificación es su participación directa en el desarrollo de cualificaciones. El informe del Grupo Temático 3 (Anexo A) expone la argumentación completa y las cuestiones que suscita la participación de protagonistas. También analiza otras cuestiones relativas en particular a posibles medidas para incrementar la participación empresarial.

Los empleadores ya desempeñan hoy en día algunas funciones clave en el desarrollo y la gestión de cualificaciones, desde ser promotores principales de nuevas cualificaciones hasta intervenir decisivamente en el ámbito de la fiabilidad/validez de los procesos de certificación. A menudo, las entidades centrales del estado nombran a empleadores (y también a representantes sindicales) para dirigir las comisiones que gobiernan un sistema de cualificaciones o partes de éste. Los ejemplos son numerosos:

En la Bélgica francófona, la Comisión Comunitaria de Profesiones y Cualificaciones (*Commission communautaire des professions et des qualifications – CCPQ*) trata de mejorar el perfil de los programas de formación técnica y profesional. La idea consiste en cerrar la brecha entre la formación cualificante y las necesidad de profesionales (actual y futura). Ello requiere llevar a cabo ajustes, para lo que se ha creado un marco legislativo que intenta armonizar los mundos del trabajo y de la educación a través de colaboraciones sobre "perfiles de formación".

En Alemania, los agentes sociales y el gobierno federal colaboran estrechamente en el desarrollo y adaptación de las cualificaciones impartidas en el sistema dual de formación profesional. Representantes empresariales, sindicales, del gobierno federal y de los *Länder* o estados federados trabajan conjuntamente en el Consejo del Instituto Federal de la Formación Profesional (BIBB). Las cualificaciones se desarrollan a través de un procedimiento aprobado por todas las partes. Se coordinan intereses tanto de asociaciones de tipo sectorial como de las federaciones generales de la industria, y en los planes de estudio básicos de las escuelas profesionales encargadas de impartir la teoría se adaptan calendarios y programas a los requisitos de formación en la empresa.

En Dinamarca funciona una cooperación tripartita entre gobierno, empleadores y trabajadores. Los tres agentes deciden conjuntamente objetivos, contenidos, duración y categoría final de los programas individuales. Dentro de esta distribución de tareas y responsabilidades, estipulada por la ley, el diseño de programas y las innovaciones tienen lugar mediante consenso tripartito. Esta cooperación garantiza que la oferta educativa/formativa aparezca unificada ante ciudadanos, centros superiores, empleadores y autoridades administrativas. También se aspira a establecer una coherencia entre posibilidades educativas y de empleo. Al armonizar las políticas educativas y formativas con los requisitos de cualificación del mercado de trabajo y con las destrezas y necesidades individuales, esta cooperación garantiza la relevancia y la calidad de los programas.

Hasta 1992, los agentes sociales en Grecia no desempeñaban función alguna en el desarrollo de la formación profesional. El estado era el principal protagonista responsable de planificar y aplicar los programas de FP. En 1998, entraron a título de participantes en las comisiones rectoras de las entidades responsables de la planificación.

En Irlanda, los agentes sociales protagonizan el proceso de desarrollo de un marco nacional de cualificaciones, y su participación tiene categoría legal. Las organizaciones tanto empresariales como sindicales de ámbito nacional hacen nominaciones a miembros de la *Qualifications Authority*, y a cada uno de los *Awards Councils* o Consejos de Acreditación. Empresarios y sindicatos participan también en algunas tareas estructurales del sistema de cualificaciones, en particular el desarrollo y control de las formaciones de aprendices. Muchos empleadores intervienen en programas formativos mediante asociaciones locales con los proveedores de educación o formación.

En Corea, la función de la industria y los sindicatos dentro del sistema de cualificaciones es mínima. Emergen con todo solicitudes de participación activa en la creación de nuevas cualificaciones y de eliminación de antiguas cualificaciones y procedimientos de examen. La limitada participación se debe al hecho de que el desarrollo económico en este país es resultado de un veloz proceso de industrialización inducida por el gobierno; y el desarrollo de los recursos humanos también fue responsabilidad inicial del gobierno.

En Nueva Zelanda, los empleadores participan decisivamente en las *Industry Training Organisations* (ITO), para impulsar la intervención industrial en la formación y las infraestructuras formativas. Nuevas normas legislativas exigen ahora a estas entidades admitir una representación colectiva de los trabajadores en la dirección de las ITO.

En Australia el sistema de la formación profesional se ha sometido durante toda una década a reformas continuas, inspiradas por la industria. El sistema actual consiste en cualificaciones desarrolladas y validadas principalmente por la industria, que garantiza un reconocimiento de competencias de ámbito nacional.

Eslovenia ha reforzado los vínculos entre sus cualificaciones nacionales y el sistema del empleo haciendo participar a representantes empresariales y sindicales en todas las fases de desarrollo de cualificaciones; ello debe garantizar la relevancia de las cualificaciones para el mercado de trabajo, sin necesidad de procedimientos de reconocimiento adicionales por los agentes sociales.

En Francia, la responsabilidad de la formación profesional recae sobre cuatro socios: el estado, los representantes sindicales, los organismos profesionales y los empleadores. Las *Commissions professionnelles consultatives* (Comisiones Profesionales Consultivas) definen las cualificaciones. En dichas comisiones participan los empleadores junto con los restantes agentes sociales. Los empleadores participan también en la definición de algunos currículos, como el de la "*Licence professionnelle*", y en la misma formación al ofrecer plazas para los que aprenden. Algunos sectores han creado certificados denominados CQP (*Certificat de qualification professionnelle*). Los empresarios participan asimismo en el tribunal que examina las solicitudes de reconocimiento de competencias bajo forma de cualificaciones formales, como p.e. títulos generales de FP, de Bachillerato profesional (*Baccalauréat professionnel*) o el título de Técnico superior en dos años (*Brevet de Technicien Supérieur – BTS*).

Japón ha conferido categoría legal a la presencia de los agentes sociales en un proceso por el que el estado determina el nivel de destrezas y conocimientos necesarios para alcanzar la respectiva titulación en cada profesión, y garantiza también la coherencia de los niveles técnicos requeridos. Consulta para ello a analistas expertos. La responsabilidad de actualizar y elaborar los exámenes corresponde a expertos técnicos recomendados por las organizaciones industriales asociadas y designados por la Asociación Japonesa de Desarrollo Profesional.

En España, la reglamentación y coordinación del Sistema Nacional de Cualificaciones y de la Formación Profesional, tarea de la Administración

General del Estado, corresponde al Consejo General de la Formación Profesional. El Consejo es una entidad consultiva que cuenta con la participación institucional de las administraciones públicas, la Administración General del Estado, Administraciones Autonómicas y los agentes sociales.

En Suiza las asociaciones profesionales -que a menudo reúnen a los agentes sociales- desarrollan las cualificaciones para el sistema de la formación profesional helvético, además de cumplir una función como proveedores de cualificaciones en la fase avanzada de la FP.

En el Reino Unido ha surgido una *Skills for Business Network,* (Red de Destrezas para la Empresa) que, a través de sus diferentes asociados en el mercado de trabajo, desempeña un papel básico en el desarrollo y mantenimiento de estándares profesionales a escala nacional, y por tanto condiciona las cualificaciones que se derivan de dichos estándares. Unos organismos de reciente creación, los *Sector Skills Councils* (Consejos de Destrezas Sectoriales), desempeñan la tarea central de analizar las necesidades de destrezas en los sectores y de configurar una serie de cualificaciones correspondientes a dichas necesidades.

Tras demostrar que la actividad formativa en la empresa produce beneficios substanciales al empleador, Billett y Smith (2003) sostienen que participar en el desarrollo de cualificaciones constituye una vía eficaz para persuadir al empresario de invertir más recursos en el desarrollo de sus trabajadores.

Incrementar la demanda empresarial de cualificaciones

Es probable que un empleador utilice más las cualificaciones durante el reclutamiento, y que invierta más en formaciones cualificantes, si las cualificaciones le ofrecen un rendimiento inmediato, como las competencias necesarias para la empresa y medios de reconocer el potencial de una persona para trabajar en un puesto específico. Las encuestas a empresarios suelen revelar por lo general el deseo de que el sistema responda a sus necesidades en cuanto a contenidos de la cualificación y mecanismos administrativos necesarios para validar la formación. También ponen de relieve el factor de relevancia de una cualificación para sus prácticas concretas de trabajo, y la necesidad de poder confiar en que los contratados o los aprendices en formación con determinadas cualificaciones demuestren estar correctamente capacitados. Esta confianza requiere un tiempo hasta imponerse, lo que justifica -al menos en parte- que la opinión empresarial sobre el desarrollo de las cualificaciones pueda resultar bastante conservadora.

El rendimiento de las cualificaciones para los empleadores ha sido siempre elevado (OCDE, 2001b). La mayoría de los análisis coincide en que el rendimiento de las cualificaciones generales o académicas tiende a superar al de las cualificaciones profesionales, aunque la frontera no sea nítida. El potencial señalizador de las cualificaciones es objeto de vivo debate, con variaciones entre países, regiones, tipos de cualificaciones y mercados de trabajo correspondientes. Con todo, cuando hay pruebas fiables de altos rendimientos para los empleadores, por ejemplo en determinados sectores o niveles de cualificación, es preciso comunicarlo y difundirlo a empresarios y sus organizaciones representativas.

En una encuesta belga (Región valona) a empleadores, un 70% de las respuestas indicaban preferencias concretas en cuanto a nivel de la cualificación. Una encuesta similar realizada en el Reino Unido produjo el mismo resultado y reveló que se había producido un significativo incremento en la demanda empresarial de cualificaciones, particularmente de licenciaturas superiores. En la encuesta británica se observaba incluso hasta cierto punto una inflación de credenciales: los empresarios requieren un cierto nivel de cualificación entre los candidatos a un empleo, por encima del realmente necesario para realizar el empleo en cuestión (véase más arriba el tema de la sobrecualificación). Según la encuesta, el hecho parece afectar a cerca del 30% de los empleos que requieren cualificación. La cifra de un 70% de contrataciones basadas en la cualificación queda confirmada por una encuesta alemana a responsables de formación en pequeñas, medianas y grandes empresas: un 77% de ellos opina que la participación con éxito en medidas de formación continua realizadas en la empresa debería ser validada. Un 67% piensa que sería posible también certificar las destrezas que la plantilla va obteniendo como parte de su trabajo (Grunewald y Morall, 2001).

Todo esto sugiere que tanto el reclutamiento como la formación tienen fuertes motivos para fundamentarse en las cualificaciones. Indica también que para el empresario no se trata de una vía de sentido único, sino de un proceso doble: el descubrimiento de las destrezas desarrolladas por el trabajador en su empleo revela destrezas que reclaman un reconocimiento, y esto a su vez repercute sobre el diseño del propio sistema de cualificaciones. A este respecto es importante la experiencia francesa: las asociaciones de empresarios suelen estar en el origen de nuevas cualificaciones, o en la modernización de las existentes. La intervención puede deberse a su demanda de destrezas especiales o a la necesidad de ajustar el nivel de una cualificación. En ocasiones, las grandes empresas requieren una cualificación específica para responder a sus propios objetivos.

En Japón, la preocupación principal es cómo eliminar los desajustes entre la oferta y la demanda de mano de obra (el análisis de necesidades se examinará más adelante; aquí nos referimos a los métodos que permiten al empleador utilizar la cualificación como instrumento de desarrollo de competencias). Se considera que un sistema que permita evaluar las aptitudes profesionales del trabajador bajo la forma de un marco social puede desempeñar un papel importante para facilitar la movilidad de la mano de obra (y eliminar desajustes), por lo que la función de los *tests* de destrezas ha cobrado la consiguiente importancia. Aunque su aplicación es aún tímida, estos *tests* contribuyen decisivamente a estabilizar el empleo, facilitar el reempleo y mejorar la categoría social del trabajador. En todo caso, no es que un alto porcentaje de empresarios use el *test* de destrezas como factor decisivo en el reclutamiento, pero sí como factor para juzgar la motivación de un trabajador o su capacidad de afrontar desafíos, más que como referencia para evaluar su aptitud profesional.

Aunque la mayoría de los empleadores australianos reconocen que los trabajadores cualificados por formación profesional poseen las destrezas adecuadas a las necesidades empresariales, también critican una cierta falta de claridad en cuanto a lo que una cualificación les dice. En 2001, tres de cada cuatro empleadores con trabajadores recientemente cualificados señalaron que resulta difícil afirmar, a partir de su cualificación profesional, lo que una persona sabe hacer realmente (NCVER, 2001). El porcentaje supera el registrado dos años antes, donde sólo un 68% de los empleadores manifestaba esta opinión. Esto sugiere que algunos empresarios australianos han dejado de considerar a las cualificaciones una fuente fiable de información.

Los trabajadores adoptan una perspectiva distinta a la de los empresarios en cuanto a las cualificaciones necesarias para sus empleos (Felstead, Gallie y Green, 2002): si bien un 29% de los trabajadores británicos, por ejemplo, piensa que las cualificaciones son importantes, dan claramente más importancia a otros elementos, como la experiencia (49%) y la motivación (35%).

La demanda de un sistema interno de cualificaciones en la empresa está en aumento, particularmente dentro de las empresas internacionales de gran tamaño. En países como Corea, los medios para obtener las destrezas requeridas en el trabajo no son fácilmente accesibles para los potenciales contratados; por tanto, es necesario que el proceso formativo tenga lugar dentro de la empresa. El Ministerio de Trabajo coreano ha ofrecido un apoyo económico a los empresarios que instauren sistemas internos de cualificaciones con atributos de excelencia. También algunas empresas y servicios eslovenos han comenzado a desarrollar sus propios sistemas internos de cualificaciones, competencias y ofertas formativas. Sin embargo, dichas cualificaciones complementan por lo general las cualificaciones nacionales. En este caso, las cualificaciones nacionales sirven principalmente de indicador de la "entrenabilidad" de los trabajadores recién contratados. En Nueva Zelanda, la empresa McDonald ofrece a sus trabajadores una formación que puede conducir a certificados y títulos registrados dentro del marco nacional de cualificaciones, en lugar de expedir sus propios títulos. Una explicación es la función que cumple McDonald como "primer empleador" y su deber de ofrecer a su personal actual una formación reconocible en Nueva Zelanda por futuros empleadores.

Es cada vez más frecuente que los empleadores utilicen la cualificación como medio para responder a requisitos reglamentarios que protegen al consumidor o al trabajador; en este caso, las cualificaciones constituyen una garantía de que la empresa concreta cumple sus obligaciones (Selby et al, 2004). Las grandes empresas están comenzando de hecho a regular la mano de obra subcontratada. Anteriormente procedían simplemente a externalizar pedidos, aunque seguían siendo responsables ante los clientes de la calidad del trabajo realizado. Así, necesitan un sistema para autorizar a quienes realizan sus proyectos, aún cuando no ejerzan un control gestor directo sobre ellos. Y las cualificaciones son un método obvio para hacerlo. Los empleadores que desean garantizar la calidad de la labor subcontratada tienen por consiguiente un interés adicional en que se mantenga la demanda de formaciones cualificantes.

Eliminar la brecha entre cualificaciones y necesidades de cualificación

Un objetivo prioritario en numerosos países es el de comprender las futuras necesidades de sus mercados de trabajo. La buena gestión del sistema de cualificaciones brinda sin duda un instrumento para recualificar a la mano de obra. Las competencias del trabajador se han convertido además en un activo fundamental para aquellos empresarios que se basan en el capital humano más que en cualquier otro factor productivo para mantener un alto valor añadido y una fuerte productividad.

La investigación confirma la función de las cualificaciones como indicador del potencial formativo de una persona: los empleadores consideran que la cualificación es una especie de garantía de la adaptabilidad mayor y más rápida de un trabajador ante la evolución en las prácticas del trabajo (Beduwé y Planas, 2003). La cambiante demanda de competencias refleja fuertes mutaciones, como la apertura al mercado mundial, la

movilidad internacional de trabajadores, la globalización de profesiones, el uso a escala planetaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y la omnipresencia de la sociedad/economía del conocimiento. ¿Qué tipo de cualificación será deseable para este mercado de trabajo en evolución? ¿es más conveniente quizás una cualificación general de alto nivel que otra técnica y muy específica? En Alemania, la previsión es que a pesar de la elevada proporción actual de trabajadores cualificados dentro de la población activa, la necesidad global de operarios con cualificaciones de formación profesional continúe aumentando. La demanda de trabajadores muy cualificados para el sector servicios se ha incrementado considerablemente; el paro entre trabajadores cualificados es menor en este sector que en el sector productivo.

En Dinamarca, la subcontratación de funciones a otros países, la reimplantación de empresas internacionales intermediarias en conocimiento dentro del país, los progresos tecnológicos, la convergencia entre sectores, los nuevos mercados emergentes y las preferencias de los clientes han impulsados reformas educativas y formativas. Por ejemplo, dentro de la industria electrónica y del sector textil y tecnológico se observan ejemplos de nuevos modelos de oferta y alianzas estratégicas que recurren a la coordinación basada en el principio de centro único basado en una estrecha colaboración local entre escuelas y empresas y entre diversas empresas. Los proveedores perciben habitualmente la enseñanza y la formación como parte del contexto superior de la innovación y la especialización institucional; los proveedores adoptan una visión menos institucional de la formación. Por el lado de la oferta, los proveedores de enseñanza y formación responden a la demanda de cualificaciones, que contribuye a incrementar la productividad y la innovación de productos y procesos. Realizan así su aportación al crecimiento o la reestructuración económica local y/o sectorial, a la reimplantación de empresas y a la creación neta de empleo en sectores bajo fuertes presiones competitivas de orden global.

Algunas reformas a gran escala realizadas en Australia intentan mejorar la correspondencia entre cualificaciones y necesidades de cualificación en las empresas. Por ejemplo, la creación de paquetes formativos de validez nacional para satisfacer los requisitos actuales y emergentes de destrezas intenta garantizar que la cualificación profesional esté relacionada con la industria, y que su evaluación se oriente más hacia destrezas y conocimientos obtenidos en condiciones de empleo prácticas. Otro ejemplo es la inclusión de destrezas y competencias de tipo general en el marco base del certificado secundario de adultos (nivel secundario superior) en la mayoría de los estados y territorios del país.

Las encuestas nacionales australianas a empleadores sobre los titulados de formación profesional (1995, 1997, 1999 y 2001) revelan su grado de satisfacción con las destrezas de estos titulados (NCVER, 2001). La proporción de empleadores que consideran que el sistema les proporciona titulados con las competencias adecuadas a sus necesidades aumentó casi un 13% entre 1995 y 1999, hasta alcanzar el 70%. La satisfacción empresarial general respecto a la calidad de las personas cualificadas se mantiene estable desde 1997: cuatro de cada cinco empleadores se declaran satisfechos. En comparación con 1995, una proporción mayor de empresarios estaba en 2001 de acuerdo -absolutamente o bastante- en que el sistema de la formación profesional nacional proporciona personas cualificadas y con las destrezas adecuadas a las necesidades de las empresas. Se mantiene estable la proporción que se declara absolutamente o bastante de acuerdo en que la formación vale la pena por la mayor productividad que genera.

En contraste, este alto grado de satisfacción no es evidente en Corea. En este país, la opinión es que lo que se enseña en el currículo de la FP no se corresponde con lo que se necesita en el lugar de trabajo; en consecuencia, la formación impartida en escuelas y centros educativos es motivo de grandes críticas por parte de la industria, que le hacen volver la espalda a las cualificaciones. Uno de los motivos por los que la formación profesional no supera el listón de la calidad es la falta de cooperación entre escuelas/centros educativos y los lugares de trabajo práctico, entre el gobierno central y las autoridades regionales, y entre los ministerios estatales relevantes. El problema es intrincado porque el competitivo entorno coreano actúa por sí mismo desincentivando esta cooperación.

Varios estudios han puesto de relieve el déficit de destrezas profesionales específicas en la mano de obra irlandesa; algunos observan también que dicho déficit no ha logrado corregirse con programas de formación en el trabajo (O'Connell y Lyons, 1995). Los empresarios irlandeses utilizan diversos métodos para detectar las lagunas y las tendencias emergentes, tanto a escala nacional como local. Por ejemplo, a escala nacional el Grupo Experto sobre Necesidades Futuras de Cualificaciones efectúa análisis periódicos del mercado de trabajo irlandés. En su tercer informe (2001) ha investigado las necesidades de empleo y formación para la industria de la construcción de 2001 a 2006; recomienda aumentar el número de aprendices y acelerar la formación de algunos aprendices. El Grupo Experto intenta también cuantificar la necesidad de competencias, en términos tanto de nivel de cualificación y de ocupación. Es de observar que la nueva formación de aprendices basada en estánderes (*Standards Based Apprenticeship*) ha surgido tras analizar las futuras necesidades de programas de formación y que los empresarios participan directamente en el control de calidad y el desarrollo continuo de esta cualificación, a fin de garantizar su continua relevancia para los sectores del mercado respectivos.

El énfasis en el reclutamiento inicial de generalistas por los empleadores irlandeses ha dado lugar en este país a una considerable participación en aquellos programas que producen cualificaciones "complementarias". Por ejemplo, el *Master of Business Administration* (master en gestión de empresas) y otras cualificaciones de tipo empresarial son postgrados que obtienen típicamente las personas no especializadas a quien se contrata como ejecutivos de organizaciones y los especializados (ingenieros) contratados como tales pero que acaban pasando a puestos de ejecutivo o de gestión dentro de la empresa. En Portugal, la creciente demanda de cuadros medios es resultado de las nuevas formas de organización empresarial, en las que la mayor necesidad de especialización productiva exige la presencia de trabajadores cualificados con responsabilidad de cuadro medio. La prioridad asignada a esta cualificación puede considerarse una medida estratégica dentro de un proceso modernizador que se juzga necesario para mantener la competitividad y el desarrollo de la economía nacional portuguesa.

Formas de facilitar los procesos de reclutamiento

La utilización por los empleadores de las cualificaciones en el proceso de reclutamiento es un tema escasamente investigado y sobre el que apenas existe una bibliografía relevante. El mensaje general de los análisis realizados a pequeña escala es que las cualificaciones se utilizan básicamente como mecanismo de preselección antes de la entrevista. Es el caso particular del reclutamiento de personas que buscan su primer empleo. Si las cualificaciones se ajustasen perfectamente a las necesidades empresariales y las futuras necesidades de competencias se detectasen sistemáticamente, los

empresarios basarían cada vez más el reclutamiento en las cualificaciones, y por tanto se incrementaría la demanda de formaciones cualificantes. Hay tres criterios de interés para empleadores: i) si la calidad de las cualificaciones es fiable; ii) si el título de cualificación expone claramente el contenido y el nivel de los correspondientes conocimientos, destrezas y competencias; y iii) si hay suficientes candidatos potenciales con la cualificación, para utilizar ésta como instrumento de selección.

Otro tema importante es el nivel de detalle que los empleadores precisan en una cualificación cuando usan ésta con el objetivo del reclutamiento. En Nueva Zelanda, el *National Certificate of Educational Achievement* (Certificado nacional de nivel educativo) intenta proporcionar a los alumnos y empleadores más información sobre qué es lo que una persona ha aprendido realmente en la educación. La cualificación ofrece una imagen más completa del logro alcanzado, al comparar éste con los estándares nacionales. Algunos empresarios evitan ser demasiado restrictivos al definir los requisitos de cualificación, y solicitan niveles alternativos de la misma cualificación, pudiéndose compensar el nivel más inferior con una mayor experiencia de trabajo. En la bibliografía sobre reclutamiento se define además con frecuencia a la cualificación de una manera muy vaga, por ejemplo "educación superior en la materia adecuada". Esto otorga al empleador margen suficiente para considerar criterios adicionales al contratar a nuevos trabajadores. Se presupone que determinados servicios (sobre todo financieros y empresariales) consideran las cualificaciones de nivel terciario como indicadores de competencias y aptitudes de orden general, mientras que las cualificaciones más específicas tienden a desarrollarse en el trabajo o en el curso de formaciones especiales organizadas por la empresa.

Algunas cualificaciones, en particular las vinculadas a la educación secundaria, no pretenden reconocer destrezas y competencias específicas para el trabajo, sino que se concentran en destrezas ocupacionales de tipo amplio y transferible. Naturalmente, estas cualificaciones reciben críticas por parte de los empleadores, quienes señalan que no son relevantes para el puesto de trabajo, porque los jóvenes no son capaces de aplicar los conocimientos obtenidos en la escuela a circunstancias prácticas. En países que las han implantado (p.e. Eslovenia, Reino Unido), los empleadores suelen exigir algún tipo de experiencia laboral además de esta cualificación formal.

En algunos países es obligatorio legalmente utilizar la cualificación en el reclutamiento. En Eslovenia, los organismos sectoriales con competencias sobre el empleo tienen que definir obligatoriamente los requisitos de cualificación para los respectivos empleos. Estos requisitos o condiciones de cualificación se definen en términos de "niveles" y "ámbitos" de la educación formal. Así y todo, los empresarios no tienen porqué aceptar la estructura nacional existente de cualificaciones. En Francia, la posesión de una cualificación resulta esencial para un reclutamiento exitoso, ya que gozan de alta estima. En mercados de trabajo fuertemente reglamentados, como los que se basan en cualificaciones de tipo dual, el proceso de reclutamiento está plenamente condicionado por las informaciones que se derivan del proceso de cualificación. Las cualificaciones de formación profesional dual en Alemania generan tres certificados complementarios: el certificado de examen de la respectiva Cámara de comercio; el certificado de la escuela profesional; y el certificado de formación que concede la empresa formadora. Una encuesta (BIBB, 1998) ha revelado que casi todas las empresas en Alemania consideran que los certificados formativos concedidos por la empresa son "muy importantes" o "bastante importantes", con relevancia sólo inferior a la entrevista de trabajo. Casi todas las empresas convienen en que este certificado

proporciona la máxima información en cuanto a conocimientos especializados, destrezas prácticas, cuidado y precisión en el trabajo y comprensión de la respectiva profesión. Otros datos informativos, como las notas del examen final en la Cámara de comercio, no se consideran tan unánimemente "muy importantes". El certificado de examen que expide la Cámara refleja la capacidad formativa de un candidato en ámbitos más teóricos y sus destrezas intelectuales, más que su aptitud profesional. En consecuencia, tan sólo un 23% de las empresas encuestadas se declara de acuerdo con la afirmación: "El certificado de examen refleja correctamente la aptitud profesional".

Keating et al. (2004) han señalado que la visión empresarial de las cualificaciones (y la confianza en ellas) es algo relativamente subjetivo. La función secundaria que ocupa la cualificación tras la experiencia de trabajo en el proceso de selección no parece, según estos autores, deberse a una falta de fiabilidad en la cualificación; depende más bien de la opinión del empleador sobre la mejor preparación de un candidato, y la gran importancia que otorga a reducir el riesgo. La mayoría de los empresarios reconoce que las cualificaciones señalizan un mayor potencial formativo y de obtención de destrezas, pero a la vez las consideran señales peores de competencia inmediata, precisamente porque atestiguan una limitada experiencia práctica.

Los datos existentes sugieren la necesidad de intensificar el efecto selectivo de la cualificación y su papel como indicador del potencial para el aprendizaje y la adquisición de destrezas. Si los empleadores comienzan a juzgarlas como indicadores sólidos, podrían utilizarlas con mayor sistematicidad, y ello incentivaría sin duda las formaciones cualificantes.

Transferibilidad de cualificaciones y fluidez del mercado de trabajo

La movilidad laboral, y en menor grado la geográfica, parecen ser un tema importante para muchos de los países analizados en el estudio OCDE. Desde una perspectiva empresarial, la oportunidad de disponer de trabajadores que se desplacen de una sede de la empresa a otra puede resultar útil. A pesar de los obstáculos de tipo social, cultural y lingüístico, las cualificaciones pueden facilitar este proceso. La cualificación respectiva debe ser transparente en cuanto a conocimientos, destrezas y competencias acreditadas, lo que puede acarrear las dificultades que ya se han mencionado. Pero, aunque se dispusiera de cualificaciones transparentes en cualquier sistema nacional, se mantendría el problema de equiparar las cualificaciones nacionales entre diferentes países. Algunas empresas internacionales ya han desarrollado cualificaciones que pueden calificarse de internacionales (sociedades como Microsoft, Cisco, Novell, o 3Com). Igualmente, numerosos organismos internacionales ofrecen servicios de acreditación y certificación para necesidades profesionales específicas. En el ámbito de la enseñanza superior, desde hace algunos años se está desarrollando una especie de mercado internacional de las cualificaciones y la formación. Y hay indicios de que esta internacionalización de las cualificaciones continuará expandiéndose.

Existe un marco internacional de educación y formación (OCDE, 1999) que ofrece ya la posibilidad de equiparar cualificaciones nacionales de diferentes países. No obstante, en lugar de utilizar cualificaciones se encuentra formulado en términos generales relativos al diseño y la secuencia de los programas. El sistema es particularmente inútil para comparar entre sí cualificaciones de formación profesional. Los países miembros de la Unión Europea han comenzado a desarrollar recientemente un marco de cualificaciones europeo (CE, 2005) diseñado explícitamente con el fin de incluir la formación profesional junto a las

cualificaciones de enseñanza superior. Este intento debe su origen directamente al llamado Proceso de Bolonia, destinado a mejorar la transparencia internacional de las cualificaciones de rango universitario. El CEDEFOP ha solicitado un análisis específico y detenido de los marcos y niveles de cualificaciones nacionales (Coles y Oates, 2004), con el fin de definir niveles de referencia que faciliten la transferencia de informaciones de un sistema nacional a otro.

Además de las cualificaciones completas, sería posible impulsar mayores niveles formativos si fuera posible reconocer cualificaciones parciales en otros países. Un empleador podría desplazar al extranjero a los trabajadores con capacidades específicas dentro de su propia plantilla, e incrementaría con ello el valor de cambio y el apoyo a las cualificaciones parciales. El estudio del Cedefop sobre niveles de referencia (*benchmarks*) está vinculado directamente a un sistema de transferencia de créditos profesionales elaborado por la Comisión Europea con la intención de posibilitar a las personas formadas en un país la cualificación en otro. Numerosos estados (p.e. Bélgica (Flandes), Dinamarca, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia) han desarrollado o proyectado el desarrollo de sistemas de transferencia de créditos, que serán útiles no sólo en la gestión y distribución de personal por los empleadores, sino para incrementar la flexibilidad de varias formas, p.e. reconociendo etapas formativas al trabajador y facilitando que éste actualice y mejore su cualificación. Dinamarca utiliza un sistema de créditos para cualificaciones parciales, con el objetivo de vincular la formación profesional inicial y la continua.

Convenios colectivos

Algunos países informan del uso de las cualificaciones en el proceso de negociación colectiva que vincula salarios y niveles laborales. Esta vinculación puede condicionar decisivamente la forma en que la empresa utiliza y promueve el desarrollo de cualificaciones, y por consiguiente la demanda de formaciones cualificantes.

Grecia posee un sistema de remuneraciones directamente acoplado a los niveles de cualificación, desde cualificaciones escolares hasta doctorados. Eslovenia ha clasificado sus empleos o puestos en nueve categorías salariales, desde empleos simples hasta aquellos que requieren la posesión de un título de doctor. Esta vinculación entre cualificación y salarios puede dar lugar a mayores cotas de relevancia y eficacia en las cualificaciones. Con todo, los países que no utilizan este sistema aducen que incrementa la burocracia y los costes de un proceso que debe ser flexible, adaptable y rentable en todo momento. No obstante, los empleadores pueden decidir participar en estos sistemas, y la participación incrementa su interés por las cualificaciones.

Control del sistema

Desde un punto de vista empresarial, la interacción con el sistema de cualificaciones es probablemente dinámica. Los procesos empresariales de expansión, reducción, modernización, reducción de costes, deslocalización, fusiones con otras empresas, desarrollo de recursos humanos, reclutamiento, remuneración y otros muchos pueden surtir efecto sobre las cualificaciones, y a la vez estar condicionados por éstas. La interacción dinámica reclama un sistema de control que sea capaz de reaccionar ante las tendencias en el uso de las cualificaciones por la empresa y responder al interés de ésta por disponer de nuevos elementos de cualificación.

Muchos países efectúan periódicamente encuestas específicas a empresarios y trabajadores; también algunas organizaciones internacionales recogen la opinión empresarial (CVTS, Eurostat). Pero estos sondeos apenas preguntan por la evolución en la demanda de cualificaciones. En algunos casos, los datos recogidos sobre cualificaciones no son compatibles con informaciones útiles contenidas en otras encuestas (CE, 2004a).

Algunos países tienen por tradición mantener un *Observatorio*, actividad que reúne a expertos de diferentes ámbitos de interés para encargar o revisar (*inter alia*) investigaciones sobre la relación empresario-cualificaciones. En Portugal el OEVA (Observatorio de Entradas a la vida activa) es un sistema de observación permanente de la transición escuela-trabajo, que proporciona informaciones detalladas y actualizadas sobre la relación entre formación, empleo y formación continua.

Como han señalado Smyth *et al.* (2001), hasta la fecha los mecanismos de control de los sistemas de educación y formación no han producido datos internacionales comparables relativos a la transición escuela-trabajo.

Obstáculos al uso de un sistema de cualificaciones

Entre los efectos obstaculizadores -que frenan el valor de las cualificaciones a los ojos del empleador- se cuenta la sensación de desajuste entre las cualificaciones existentes y las necesidades de la empresa, con los efectos consiguientes de escaso valor de cambio y escasa credibilidad para el empleador. Uno de los posibles motivos de este sentimiento es la inevitable discrepancia entre la gestión de un sistema educativo con objetivos sociales, como la educación para la ciudadanía o la salud, y sus funciones más explícitamente relacionadas con el empleo. Otra discrepancia surge en los sistemas de cualificaciones cuando las necesidades de los empleadores son específicas de su empresa, mientras que los intereses del ciudadano y de las comunidades son inevitablemente más amplios y de mayor duración. La discrepancia entre las necesidades de los empleadores y de los ciudadanos puede generar complejidad en cuanto a la forma y tipos de cualificaciones disponibles, lo que ya de por sí constituye un obstáculo.

Costes de apoyar la cualificación

Evidentemente, la cuestión de los costes puede obstaculizar la participación de los empleadores en el desarrollo de cualificaciones. Billett y Smith (2003) han discutido las motivaciones empresariales para invertir en formación (no específicamente en formaciones cualificantes), y concluyen que la motivación suele depender de análisis de costes y beneficios que arrojan un resultado incentivador mediano. Citando el estudio de Smith (2001), los autores resaltan que es necesario usar métodos mejores para valorar los rendimientos para las empresas; cuando se utilizan, el rendimiento es enorme, lo que puede mover al empresario a una mayor contribución (véase Wolter y Schweri [2003] con algunos datos sobre Suiza). Suiza mantiene un programa permanente de iniciativas especiales para alentar a las empresas a ofrecer plazas de aprendices para jóvenes, apoyadas por mecanismos legales creados en 1996 y 1999 (www.bbt.admin.ch /berusfsbi/projekte/lab2/index/htm).

Las empresas de pequeño tamaño afrontan el obstáculo básico de la carencia de recursos para participar en el desarrollo de las cualificaciones. Los informes belga y

esloveno señalan que las empresas de mayor tamaño participan con mucha mayor probabilidad en una serie de medidas de mercado de trabajo, empleo y cualificación.

A pesar de todo, algunas investigaciones realizadas en Eslovenia indican que los fondos aportados por los empleadores constituyen con diferencia la fuente más importante de financiación directa de la participación en formación. Los empleadores financian un 65% de la formación destinada a trabajadores, mientras que los trabajadores hacen frente a cerca del 25% de los costes. Según estos datos, la proporción de la formación que financian las empresas se incrementa proporcionalmente al tamaño de la empresa. En empresas de hasta 20 trabajadores, el empleador financia aproximadamente un 50% de la formación, y en empresas grandes (500 o más trabajadores) cerca del 80%.

Uno de los principales métodos por el que las empresas contribuyen al desarrollo de las cualificaciones es su participación directa en la formación. Pero los programas empresariales están sujetos a las fluctuaciones típicas del desarrollo de recursos humanos en la empresa (DRH) y de sus necesidades de reclutamiento.

En Dinamarca, un análisis efectuado en 2003 parece revelar que la disminución en el número total de plazas de aprendizaje refleja las transformaciones de las empresas. Las absorciones internacionales parecen surtir un efecto negativo sobre la disposición de una empresa a admitir aprendices. También los otros tipos de programas formativos en empresas, para incrementar niveles educativos con objetivos sociales o de retorno al trabajo, parecen surtir un efecto negativo, al igual que los cambios organizativos fundamentales y la externalización del sector público hacia el sector privado; el requisito de ofrecer plazas de aprendizaje no parece estar incluido en las subcontratas externas que se realizan con empresas privadas.

El estudio de la OCDE sobre aprendizaje de adultos (OCDE, 2003) llega a la conclusión de que los empleadores, si bien contribuyen claramente a la oferta formativa, tienden en ocasiones a adquirir las competencias de alto nivel que precisan por medio de consultorías, en lugar de invertir en un desarrollo a largo plazo de las competencias de su plantilla por medio de la formación.

Alentar al empleador a usar y apoyar la formación: algunas cuestiones

Inflación de títulos

Si las políticas de aprendizaje a lo largo de la vida lograsen cosechar un auténtico éxito, un elevado porcentaje de la población podría conseguir cualificaciones de alto nivel, y la inversión formativa sería considerada por muchos un riesgo bueno. Esta situación no dejaría de surtir efecto sobre un sistema de cualificaciones. Por ejemplo, si las cualificaciones operan en el contexto de un mercado libre, su valor de cambio puede proceder de factores distintos a la buena correlación con los requisitos de los reclutadores. El valor relativo de una cualificación puede, de hecho, depender de la disponibilidad de las personas con dicha cualificación. Su abundancia devaluaría la cualificación, y su déficit

incrementaría su valor de cambio. La sobrecualificación, también llamada en ocasiones "inflación de títulos", es un fenómeno que se observa cuando son muchos los que buscan ser reclutados con la misma cualificación. Los reclutadores comienzan a incrementar los requisitos de cualificación con el objetivo de hacer gestionable el proceso de reclutamiento, aunque reconozcan implícitamente que las competencias de mayor nivel no siempre dan resultado en el trabajo previsto para la persona finalmente contratada. Diversos países, como Australia, Bélgica (Valonia-Bruselas), Francia y Corea, plantean en sus informes el tema de la inflación de títulos. Por ejemplo, el informe australiano señala que los altos niveles de permanencia escolar registrados a finales de la década de 1980 y que se han mantenido (tras algunas disminuciones) en la década siguiente han tenido lugar durante un proceso de transformación del mercado de trabajo y de reestructuraciones industriales, que debilitaron el valor para el empleo del certificado de secundaria superior. Muchos titulados escolares acabaron ocupando empleos para los que en años anteriores se les hubiera considerado sobrecualificados (Teese y Polesel, 2003).

Corea ha intentado medir el efecto de la sobrecualificación. Un estudio muestra hasta que punto el historial educativo y los niveles de destreza están alineados con los empleos actuales. Los resultados revelan que los trabajadores reciben más educación que la que exige su respectivo empleo.

También el informe australiano señala que la inflación de títulos puede deberse al incremento en los niveles exigidos de destrezas y competencias, asociados a las transformaciones económicas y tecnológicas. Una de las formas de afrontar el tema ha sido desarrollar un marco nacional de reconocimiento de competencias obtenidas en diferentes contextos de aprendizaje, a fin de garantizar una transferibilidad del aprendizaje. Esta creación de estándares nacionales para ocupaciones se está haciendo habitual en todos los países. Una vez elaborado el marco, toda cualificación puede compararse con estos estándares, y podrá registrarse toda futura inflación de títulos independientemente de la tendencia empresarial a solicitar cualificaciones más altas.

Resumen de estímulos y vías para superar los obstáculos a la formación entre empleadores

El objetivo de este capítulo era detectar los mecanismos que permiten vincular los sistemas de cualificaciones con el aprendizaje a lo largo de la vida. Los siguientes puntos de síntesis muestran que los datos recogidos sobre estímulos y obstáculos al empleador en el uso de las cualificaciones dan pie a los mecanismos que resumirá el Cuadro 4.1.

Es más probable que los empleadores usen y apoyen un sistema de cualificaciones si éste:

- Facilita los procesos de reclutamiento;
- Está referido a estándares fácilmente comprensibles, tanto para personas en formación como para proveedores;
- Incluye cualificaciones actualizadas y reconoce las destrezas necesarias para la economía y las empresas;
- Explicita las competencias desarrolladas en las cualificaciones;
- Permite confiar en que las cualificaciones apoyen una modernización de las prácticas de trabajo;
- Explicita la rentabilidad de invertir en formación y cualificaciones;

- Alienta a los empleadores a participar en el diseño de cualificaciones y la gestión del sistema de cualificaciones;
- Incluye cualificaciones con garantía y regulación de la calidad;
- Incluye un marco de fácil interpretación;
- Incluye cualificaciones que combinan competencias técnicas y competencias de empleabilidad generales;
- Incluye cualificaciones comparables con otras, y posibilita la movilidad de trabajadores de un lugar de trabajo a otro;
- Permite la existencia de cualificaciones parciales o sistemas modulares, para responder con más precisión a las destrezas necesarias en la empresa;
- Incluye vínculos claros y firmes con la negociación colectiva y las escalas salariales;
- Controla las necesidades de cualificaciones en las empresas;
- No es costoso de mantener;
- Asegura la aplicación de métodos didácticos modernos y eficaces.

4.4. El sistema de cualificaciones y el papel de los proveedores de formación y cualificaciones

Del debate precedente sobre los cambios en el comportamiento de ciudadanos y empleadores puede concluirse que los proveedores están estudiando posibles métodos para ampliar su clientela. Es decir, vías para integrar nuevos tipos de personas en formación y para responder a la necesidad de desarrollar nuevos métodos formativos más eficaces y rentables, que logren proporcionar a los empleadores los trabajadores cualificados que desean. Ya sea con financiación pública o privada, los diversos proveedores intentan probablemente dar respuesta a estas necesidades de forma que ello suponga escasos costes adicionales. Su oferta se modifica de forma correspondiente; la gama de aprendizajes ofrecidos incluye un abanico de métodos distintos: formación organizada, virtual, en el lugar de trabajo, no formal… Además de organizar esta oferta formativa, los proveedores cumplen toda una serie de funciones, entre las que se cuenta las de evaluación. Estas funciones cubren los siguientes tres procesos:

- Registro de los conocimientos, destrezas y competencias ya existentes: el proceso de identificación personal de competencias previamente obtenidas.
- Validación de conocimientos, destrezas y competencias: el proceso formal que vincula los logros existentes con estándares preestablecidos basados en contenidos y niveles.
- Certificación: un proceso que confirma las competencias validadas obtenidas en contextos formales, no formales o informales.

A este respecto es necesario recordar la contribución de los proveedores menos formales, que con frecuencia son pequeños y tienen por ventaja una menor importancia relativa del reconocimiento formal. Este ejemplo australiano es típico:

La educación de adultos y comunitaria en Australia debe mucho a los entornos informales en que pueden ofrecerse cursos. Un ejemplo clásico es el “centro

vecinal" transformado en una serie de aulas, con cocina y zonas recreativas para niños. Los adultos que acuden a estas clases no están sometidos a una presión académica como los estudiantes adultos de secundaria superior, o los que asisten a aulas universitarias o centros de formación profesional.

Un motivo por el que este tipo de ofertas son importantes es porque sirven probablemente como puente hacia la formación formal. Las personas con poca confianza en sí mismas o en una fase de transición vital pueden sentir reticencias para participar en programas formativos de formato grande, y por ello este tipo de ofertas no acreditadas les ofrece una alternativa.

Los proveedores están comenzando a intervenir con mayor fuerza en los debates sobre el aprendizaje a lo largo de la vida; la OCDE (2003) ha elaborado un resumen útil de los temas de interés. Cada vez más indicios (QCA, 2004) demuestran que un método importante para impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida consiste en apoyar prácticas pedagógicas innovadoras. Las nuevas prácticas suelen surgir en empresas y nuevos entornos de aprendizaje, algunos de ellos de naturaleza virtual. El desafío consiste en investigar y desarrollar programas de suerte que formadores y proveedores puedan juzgar las ventajas de desarrollar nuevas vías de transmitir lo que ciudadanos y empleadores quieren. Los formadores pueden a continuación ampliar su influencia y atraer a formados reticentes a la didáctica tradicional. La formación a distancia y el empleo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación conllevan ventajas esenciales, pero también retos difíciles para los proveedores.

Inductores

Participación del proveedor

Al igual que en el caso de los empleadores, un elemento inductor clave consiste en implicar el máximo posible a todos los agentes -estudiantes, padres, representantes locales y agentes del mercado de trabajo- en la organización de la formación. Esto facilita ajustar estrechamente la oferta a las necesidades, y genera una sensación de propiedad que puede impulsar una expansión formativa. Algunos países (p.e. la Bélgica francófona [Valonia-Bruselas], Dinamarca y el Reino Unido) comunican resultados positivos, con algunas variaciones en cuanto a participación de los diferentes interesados, en función del contexto nacional. En Francia, la elaboración de "los referenciales de los títulos" recurre cada vez más a la consulta de los agentes sociales. En Suiza, el éxito de las reformas en la enseñanza secundaria superior (Maturité professionnelle) y también la preparación de la ley de la formación profesional deben mucho a un proceso en el que han participado todos los grupos de interesados. En Dinamarca, los derechos de los estudiantes están defendidos por los consejos de estudiantes, a quienes asiste el derecho básico a ser consultados sobre asuntos correspondientes a la organización de la enseñanza, la opción de temas en asignaturas individuales y la elección de métodos didácticos y de trabajo. Asociadas a la idea de participación de los interesados, las colaboraciones entre diversas agencias permiten diseñar métodos más coordinados para la oferta. Estos métodos se expondrán con mayor detenimiento más adelante.

En Bélgica (Valonia), una parte de la formación que ofrece la Oficina Valona de la Formación Profesional y el Empleo (*FOREM, Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi*) se organiza en colaboración con otros proveedores formativos y/o sectores industriales. También sucede lo mismo con *Bruxelles-Formation*, el organismo público francófono encargado de la formación profesional de adultos en Bruselas. *Bruxelles-Formation* trabaja en colaboración con sectores industriales y de servicios, organizaciones no lucrativas de integración social y profesional, programas de enseñanza para el progreso social, y el servicio bruselense francófono para discapacitados. Todas estas cooperaciones permiten alcanzar a diferentes grupos de la población e impartir instrucción profesional en diferentes ámbitos. Las cualificaciones ofrecidas abarcan desde la alfabetización básica hasta técnicas de marketing para licenciados.

Reconocimiento de aprendizajes previos

Un factor esencial para mejorar la difusión de la oferta formativa es la posibilidad de reconocer los resultados de aprendizaje existentes, sea cual sea su origen, para contribuir a una cualificación formal. Esto alienta a una mayor formación al abrir el acceso a programas formativos y abaratar costes (gracias a la convalidación) de algunas partes de las formaciones o procesos de evaluación. Sin embargo, la conexión entre la cualificación formal y el reconocimiento de aprendizajes no formales no es evidente (Bjørnåvold, 2002); hay muy pocas investigaciones sobre las ventajas que se derivan para la persona en formación de traspasar su aprendizaje no formal a una formación cualificante. En Francia y Japón, países que ya han creado la oportunidad de reconocer aprendizajes para cualificaciones formales, el incremento en el uso del sistema sugiere que el mercado potencial de reconocimiento es muy amplio (Chiousse y Werquin, 2005). El reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales se encuentra estudiado con detenimiento en el informe del Grupo Temático 2 (Anexo A). Es de observar que la participación en dicho Grupo Temático 2 fue particularmente numerosa, lo cual revela que muchos países consideran que el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales tiene el potencial de satisfacer necesidades sociales y económicas. Estas necesidades también se han descrito con detalle en el Anexo A. La mayoría de los 31 países que exponen medidas de fomento al desarrollo de la formación profesional con el fin de cumplir los objetivos sociales y económicos de la Unión Europea informan asimismo sobre sus experiencias o planes firmes para desarrollar sistemas de reconocimiento que permitan integrar los aprendizajes no formales e informales.

En España, la evaluación, validación y reconocimiento de aprendizajes no formales e informales han sido objeto de un proyecto experimental cuyo fin último era establecer un vínculo con el nuevo Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales español. La idea consiste en evaluar y acreditar competencias profesionales obtenidas por experiencia en el empleo o por vías no formales, partiendo de unidades de competencia que faciliten una acreditación parcial acumulable conducente a un título o certificado si se finaliza la formación. Este proyecto experimental se ha llevado a cabo en seis áreas

profesionales y en diversos contextos, a fin de reunir un número mayor de pruebas sobre procedimientos, procesos sociales y costes implicados. El proyecto toma en cuenta experiencias ya existentes a escala europea e internacional, y tuvo lugar bajo criterios que garantizan la fiabilidad, objetividad y calidad técnica de sus conclusiones.

Procesos de garantía de la calidad

Los proveedores de formación necesitan poder demostrar a su clientela que su oferta cumple o supera los criterios de calidad, algo particularmente importante cuando el proveedor privado es responsable de formaciones específicas a pequeña escala. Existe probablemente un tamaño óptimo para los sistemas de garantía de la calidad; cuando éstos son de pequeña escala, puede resultar imposible inspirar un nivel general de confianza; si son demasiado grandes, pueden hacerse burocráticos y poco sensibles a las diferentes ofertas locales. En Suiza, un sistema diversificado y bastante dispar ha generado la necesidad de un dispositivo mejor para garantizar la calidad, y así, ha surgido el sistema EDUQUA como mecanismo relativamente económico de garantía de la calidad utilizable por los proveedores (Pont y Werquin, 2003). Es importante observar que EDUQUA no cumple determinados requisitos internacionales firmemente implantados; si lo hiciera, algunos proveedores a pequeña escala podrían ser incapaces de cumplirlo. Así, es necesario encontrar un equilibrio entre nivel exigido de garantía de la calidad y recursos de los proveedores.

Es habitual que los procesos de garantía de calidad estén regulados centralmente. Diversos países han desarrollado diferentes sistemas de reglamentación, publicando determinados textos que establecen los criterios o requisitos para ofrecer cualificaciones.

La creación de un mercado competitivo para la formación profesional australiana ha generado una mayor diversidad de proveedores registrados, y en consecuencia un potencial de diferentes calidades. El desarrollo de este sistema desregulado, simultáneo a la implantación del Marco Australiano de Cualificaciones, ha exigido reforzar progresivamente los procesos de garantía de la calidad en el sector de la formación profesional. El Marco Nacional de Garantía de la Calidad constituye ya el tercer intento, tras del Marco Nacional para el Reconocimiento de la Formación y el Marco Australiano de Reconocimiento. El actual Marco Australiano de Calidad de la Formación, más exigente, fija métodos para garantizar la calidad y establece un auténtico sistema nacional de la Formación Profesional. La implantación de un sistema nacional de títulos ha mejorado radicalmente el valor para el empleo de los programas profesionales reconocidos a escala nacional, y facilita el progreso a través de los diferentes niveles del sistema.

En 2002, Francia creó el nuevo Repertorio Nacional de Certificaciones con el objetivo de crear una estructura global de cualificaciones de formación profesional. Para poder quedar registrada en el Repertorio, es necesario que una titulación cumpla dos condiciones básicas: primero, la cualificación debe ser accesible no sólo por medio de la formación, sino a través de la validación

de aprendizajes previos (VAE); y segundo, es necesario demostrar que los agentes sociales participan desde el principio en el diseño de la cualificación concreta. De conformidad con el principio de moneda común, todas las cualificaciones registradas en el Repertorio deben hallarse estructuradas en unidades de competencia. El fin del nuevo sistema de coordinación es superar las lagunas de reconocimiento existentes entre diversos sistemas de cualificaciones, e implantar a la vez criterios comunes de calidad para todos los proveedores.

Mejorar la coordinación de la oferta

La coordinación de ofertas formativas entre las diversas entidades implicadas genera varias ventajas, derivadas más bien del aumento en la eficacia y en el abanico de la oferta que de potenciales economías de escala. Los países con sistemas federales de gobierno informan que estas cuestiones deben tratarse a partir del reconocimiento de diferencias regionales en los mecanismos administrativos. La experiencia holandesa sintetiza las posibles ventajas que produce una buena coordinación:

En los Países Bajos, los Institutos Profesionales Regionales (ROCs) reúnen en una única entidad administrativa y organizativa a los antiguos centros responsables a escala regional de los diversos tipos de formación profesional y de adultos. Las nuevas entidades incluyen centros de Formación Profesional intermedia, escuelas de enseñanza a tiempo parcial correspondiente a las vías de formación de aprendices, y escuelas de educación básica de adultos en cursos de mañana o tarde. Gracias a la descentralización, estas entidades poseen un amplio grado de autonomía administrativa y financiera. Se considera que estos Institutos Profesionales Regionales tienen una serie de ventajas: la combinación de diversos tipos de educación y capacidades técnicas permite ofrecer programas más adaptados a grupos específicos de alumnos, y tomar mejor en cuenta los deseos y necesidades del comercio y la industria regionales; los Institutos Profesionales Regionales intentan además convertirse en la red central para los principales agentes de una región, adoptando por ejemplo acuerdos formativos comunes con el comercio y la industria locales.

Suiza reconoce decididamente la necesidad de una mayor coordinación, particularmente en el nivel secundario superior. El objetivo no consiste en crear una vía o modelo único de cualificación secundaria superior; la necesidad de mantener rutas separadas es evidente. No obstante, se admite cada vez más la necesidad de coordinar acciones en el ámbito secundario superior, para ayudar a los jóvenes a alcanzar sus objetivos. Por esta razón, se lanzó un proyecto piloto - *Projet secondaire II*- a fin de impulsar el diálogo entre los diferentes agentes (CDIP, 1996; CDIP, OFFT/EDK y BBT, 2000). El proyecto asumió el objetivo de crear un centro de competencias (*Centre de compétences*) para la enseñanza secundaria superior a escala nacional.

Cualificaciones basadas en resultados

Un método para impulsar la transparencia de programas de formación (incluyendo la evaluación y certificación) consiste en estructurarlos a partir de los resultados esperados de la formación, y no de características o especificaciones formativas iniciales. Incluso los programas tradicionales a gran escala pueden ganar claridad para los alumnos si utilizan resultados como descriptores de la formación. Además de que permiten establecer estándares (de resultados) y brindan la oportunidad de garantizar la calidad de la formación impartida, los resultados permiten a las personas y a los empleadores utilizar una cualificación para responder a diversos objetivos[8]. El informe francés resalta las ventajas para los propios proveedores, que pueden centralizar su oferta y economizar esfuerzos.

Si existe un sistema de transferencia de créditos, la oportunidad de utilizar una serie de créditos para comenzar una nueva formación o evitar una repetición innecesaria constituye un premio impagable.

En Dinamarca, numerosos cursos de formación profesional (FP) para adultos dan a éstos el derecho formal a transferir créditos de un antiguo programa de FP inicial, lo que puede dar lugar a un programa de estudios reducido. Junto con la transferencia de créditos, la opción del reconocimiento de aprendizajes no formales e informales (particularmente la experiencia laboral) abre posibilidades flexibles para que un trabajador no cualificado alcance una cualificación de alcance nacional como trabajador cualificado. Los programas de educación aplicables dependen no solamente del bagaje educativo previo (nivel y ámbito profesional) de un adulto, sino también de sus necesidades y aspiraciones de progreso profesional como complemento al bagaje educativo original. También es importante flexibilizar las posibilidades de uso de créditos de nivel educativo básico que puedan acortar programas de estudio o de formación profesional para jóvenes. Esto confiere al adulto una "segunda oportunidad" para obtener cualificaciones de alto nivel.

Corea ha desarrollado un "sistema de banco de créditos" que permite a los sujetos acumular créditos procedentes de todo tipo de entes educativos, desde universidades hasta centros de enseñanza o formación no formales. Un alumno puede incluso alcanzar una titulación superior, si acumula el número de créditos suficiente. Cuando los centros de enseñanza y formación no formales no tenían derecho a expedir créditos, era difícil para quienes han interrumpido sus estudios universitarios, ya sean adultos con empleo, parados o inactivos, acumular un capital humano que condujera a un título reconocido en el mercado de trabajo. Para que una entidad educativa/formativa no formal pueda emitir un crédito certificado, es necesario que esté acreditada formalmente por el Ministerio de Educación, lo que requiere cumplir los currículos reglamentarios y los planes de estudio desarrollados por el Instituto Coreano de Desarrollo Educativo. El mercado de trabajo coreano confiere gran valor a la titulación formal. El sistema de banco de créditos es por ello una iniciativa fundamental que permite a personas de toda edad y niveles de cualificación invertir en su propio capital humano, para ser más productivo y más valorado en el mercado de trabajo. Dado que los destinatarios "en prioridad" son precisamente los grupos a quien más puede beneficiar una actualización de competencias y obtención de títulos, el sistema de banco de

créditos será un programa esencial para apoyar el aprendizaje a lo largo de la vida en estos grupos.

En Suiza, es posible obtener un Certificado Federal de Capacidad (CFC, *Certificat fédéral de capacité*) sin pasar exámenes formales. Este Certificado se creó en 1999; la evaluación no se basa en la participación en un programa formal, sino en procedimientos de cualificación *ad hoc*. Es la primera medida adoptada en este país para el reconocimiento de aprendizajes previos.

Promoción y colaboraciones

Numerosos indicios recogidos por todo el mundo sugieren que los centros formativos están creando más puentes que nunca con sectores anteriormente externos. En particular, las escuelas secundarias han implantado o ampliado contenidos profesionales dentro de los programas secundarios superiores. Las universidades se abren más al alumnado de la formación profesional (FP), y la oferta de cualificaciones interdisciplinares se ha hecho más habitual. Australia está desarrollando la articulación y los mecanismos de transferencia de créditos entre sus escuelas y las denominadas Organizaciones Formativas Registradas (*Registered Training Organisations* - RTOs) y entre éstas y las universidades. En Dinamarca, numerosos jóvenes han pasado en años recientes a programas de FP una vez acabada la enseñanza secundaria superior de tipo académico general o de tipo mixto. Cada vez son más los alumnos de FP que obtienen de esta manera una cualificación dual partiendo de una transferencia de créditos obtenidos mediante otro programa de secundaria superior.

El lugar de trabajo como espacio de aprendizaje

El lugar de trabajo es un entorno de importancia para los aprendizajes formales, no formales o informales. Los aprendizajes no formales pueden corresponder a la oferta de programas estructurados pero no cualificantes -como programas introductorios para nuevos contratados, programas para titulados en formación, talleres específicos de desarrollo de competencias, etc.-. Con todo, en muchos casos algunas partes de estos cursos no formales pueden equipararse a cualificaciones reconocidas, tanto en cuanto a presentación como a resultados de aprendizaje. Estos cursos son importantes para atestiguar los conocimientos, destrezas y competencias generales de un trabajador y garantizar que su formación corresponde a un determinado nivel, y reflejan en particular las vías de promoción dentro de una empresa. El reconocimiento del lugar de trabajo como espacio de aprendizaje de formaciones cualificantes podría generar un impulso fundamental para el aprendizaje a lo largo de la vida: las investigaciones de la OCDE (2003) indican una demanda no satisfecha. El reconocimiento de aprendizajes realizado en el trabajo de carácter menos formal constituye ya una iniciativa de importancia en numerosos países.

Ofertas especiales

Los informes de base nacionales describen en detalle numerosas iniciativas especiales centradas en ofertas formativas a grupos sociales particulares, o en establecer alguna relación particular entre proveedores de formación y empleadores. Resumimos a continuación algunas de estas iniciativas.

Grecia ha respondido a ciertos déficit educativos creando las denominadas Escuelas de la Segunda Oportunidad, que intentan reinsertar a adultos en el sistema educativo formal o en vías no formales de enseñanza o formación. Una nueva ley ofrece a los ciudadanos griegos de más de 18 años y que no han llevado a término la escolaridad obligatoria la oportunidad de asistir a un programa de 18 meses y obtener un certificado correspondiente al título de secundaria inferior. Las Escuelas de la Segunda Oportunidad están destinadas a aquellos adultos que -salvo en contadas ocasiones- no usan del derecho a acceder a la educación formal en clases junto a niños en edad escolar. Para el acceso se toman en cuenta las circunstancias sociales del adulto, y se concede un trato especial a excarcelados o ex drogadictos, aunque no se acepta a personas con dificultades de adaptación o discapacidad mental. Los estudios son completamente gratuitos e incluyen materiales didácticos y papelería. A menudo, las autoridades municipales apoyan el programa y ofrecen a los participantes medios de transporte y clubs juveniles para sus hijos.

En Japón, el gobierno creó en 1985 la Universidad del Aire para promover el aprendizaje a lo largo de la vida. Este centro acepta sin exámenes de acceso en una serie de cursos a alumnos de más de 15 años que no poseen el certificado de secundaria superior. En función de su rendimiento académico, los alumnos de la Universidad del Aire pueden pasar a continuación a un programa de licenciatura en otra universidad.

En Corea, el Sistema de Titulación por Autoestudio (*Self-Study Degree Award System*) ofrece la oportunidad de obtener una titulación superior mediante una formación autodirigida. Al promulgarse una nueva ley en 1990, el Instituto Coreano de Currículos y Evaluación comenzó a organizar por primera vez cursos y exámenes certificados en humanidades; en la actualidad, la Universidad Nacional Abierta de Corea opera el llamado "Sistema Autoestudio" (*Self-Study System*). Para obtener la titulación, un aspirante debe aprobar cuatro exámenes sucesivos: el primero sobre humanidades básicas de tipo general, a fin de evaluar la competencia general del aspirante; el segundo examina conocimientos y técnicas en cada una de las asignaturas que integran la especialidad respectiva; el tercero es un examen superior que evalúa si el candidato posee conocimientos y competencias técnicas especiales dentro de su ámbito de estudio; el último examen es el de obtención de la licenciatura, y evalúa la capacidad global de un aspirante y si sus conocimientos y técnicas específicas corresponden a la titulación de licenciado.

En Nueva Zelanda, el aumento en la cifra de centros privados de formación (*Private training organisations* - PTOs) se debe a una reforma educativa vinculada al sistema nacional de cualificaciones, que intenta crear nuevas vías para la oferta formativa. Una ley permite la oferta privada de educación terciaria, y fija un mecanismo que permite utilizar fondos públicos para ello. Los centros o entidades privadas de formación deben ser organismos colectivos, con objetivos y propósitos relacionados básicamente con la enseñanza y/o la formación. Algunos PTOs se han creado con ánimo lucrativo, pero no todos: diversos centros representan intereses de grupos comunitarios locales. En 2001, el Instituto Nacional de Cualificaciones de Nueva Zelanda (*New Zealand Qualifications*

Authority - NZQA) ha calculado que un 64% de las entidades formativas privadas son sociedades de responsabilidad limitada, un 14% corporaciones y un 22% sociedades anónimas. La mayoría de los alumnos que asisten a cursos de PTOs lo hacen en vías educativas/formativas postobligatorias, pero para algunos alumnos adultos las PTOs ofrecen una educación alternativa a la escuela secundaria. Los efectos de estos centros sobre el aprendizaje a lo largo de la vida dependen de los objetivos que asuma el centro particular y los cursos impartidos.

Obstáculos a los proveedores

El complejo grupo de los proveedores

Como ya se ha indicado, varios países enumeran los problemas que depara a empleadores y ciudadanos la existencia de demasiados proveedores, de muy diversos tipos, dentro del sistema. La búsqueda de transparencia puede obligar a los responsables de ofertas a coordinar sus programas. Pero aunque el objetivo sea claro, algunos factores de orden local pueden impedir que dicho proceso ocurra. Se observa una tendencia en algunos países (Reino Unido, Francia) a descentralizar el control y permitir una mayor variación local de la oferta real de formación. Las cualificaciones ofrecidas por empresas internacionales pueden cobrar más popularidad si se implanta esta diversificación de la oferta. La cuestión principal para un alumno cuando la oferta es compleja no es tanto decidir cuál es el programa interesante, sino depositar su confianza en que una formación cualificante tendrá un buen valor de cambio en el mercado de trabajo y potencial para conducirle a una cualificación ulterior.

Costes

Casi todos los países señalan los costes como obstáculo para desarrollar una oferta formativa que responda a las necesidades sentidas. Algunos de estos costes afectan a los centros proveedores, otros a los individuos y a empleadores, pero con graves repercusiones sobre los centros proveedores. La cuestión también perjudica en general a la educación de adultos, cuya financiación es insuficiente y reclama mayores inversiones por parte de fuentes públicas y privadas (OCDE, 2003).

Algunos países exponen posibles medidas que pueden ayudar a ciudadanos y empleadores a afrontar los costes de la formación cualificante. Algunos ejemplos son las cuentas individuales de formación, los préstamos para el desarrollo de la carrera profesional, los préstamos para la formación a pequeñas empresas, el apoyo a actividades sindicales, el fomento de convenios de trabajo flexible y los fondos estructurales de formación (que cubran en parte los costes de instalación de equipos TIC).

Diversos países (p.e. Nueva Zelanda y el Reino Unido) muestran preocupación por el hecho de que los costes de la educación terciaria -entre ellos las becas- puedan actuar desincentivando la formación postobligatoria. El acceso universal a programas de becas ha logrado mantener índices de participación en la enseñanza postobligatoria en sectores sociales anteriormente poco representados en la enseñanza superior.

El sistema de cualificaciones y los proveedores: algunas cuestiones

Los apartados anteriores han planteado las principales cuestiones relacionadas con los proveedores de formación. Pueden resumirse estas de la siguiente manera:

- Es necesario gestionar los sistemas de suerte que la oferta total sea coordinada y eficaz, pero admitiendo la diversidad local para responder a necesidades específicas;
- Es necesario comprobar el uso del sistema mediante sistemas de control, para evaluar si responde a las necesidades de los usuarios, si la oferta tiene la suficiente calidad y si los recursos se utilizan con eficacia. La falta de informaciones de control debilita la toma de decisiones estratégicas;
- Es necesario aumentar la capacidad de centros y formadores profesionales para desarrollar nuevas didácticas que promuevan la carrera de formación de los sujetos y el desarrollo de las empresas.

El informe portugués describe los siguientes tres elementos principales sobre pedagogía:

- Las características principales de un modelo educativo son la organización temática, la duración y secuencia del sistema modular, la cualificación de profesores y formadores, y un entorno que estimule el aprendizaje en las organizaciones acreditadas;
- El modelo de asistencia flexible y no obligatoria deposita la responsabilidad de los logros en los estudiantes. La financiación pública, que garantiza un coste nulo, debe motivar en grado suficiente el esfuerzo individual de ciudadanía activa;
- La gama de opciones formativas debe ser flexible, y a la vez tiene que evitar complejidades. El sistema de financiación debe ser selectivo, para no impedir que los promotores locales emprendan aquellas iniciativas formativas que consideren más convenientes.

Se observa también la necesidad de impulsar entre formadores el dominio de procesos de evaluación que puedan motivar a los alumnos. La negociación de objetivos y el registro de resultados de aprendizaje están cobrando cada vez más importancia en los entornos no formales; esta tendencia es prometedora para otros sectores, en particular para la formación en el trabajo (Torrance y Coultas, 2004).

Resumen de estímulos y vías para superar obstáculos a la formación entre proveedores

Es probable que los proveedores se comprometan con un sistema de cualificaciones, si éste:

- Incluye cualificaciones que permiten aplicar pedagogías modernas y nuevas tecnologías;
- Invita a participar en el diseño de cualificaciones y en la gestión del sistema de cualificaciones;

- Incluye cualificaciones con procesos específicos de garantía de la calidad;
- Permite el reconocimiento de aprendizajes previos;
- Incluye vías flexibles de acceso a los programas de formación cualificante;
- Explicita las competencias desarrolladas en las cualificaciones;
- Hace ver una gestión de las cualificaciones bien coordinada;
- Posibilita establecer vínculos positivos con empleadores y otros proveedores;
- Permite desarrollar la oferta para satisfacer necesidades específicas de los alumnos y empleadores;
- Reduce los costes de las cualificaciones;
- Controla la red de proveedores a fin de garantizar una oferta formativa coordinada;
- Controla la demanda de cualificaciones, para ofrecer únicamente aquellas claramente solicitadas.

4.5. Mecanismos que afectan al comportamiento

El análisis hasta aquí efectuado expone que los comportamientos formativos de ciudadanos, empleadores y proveedores en cuanto a las formaciones cualificantes están influidos directa e indirectamente por el tipo de sistema de cualificaciones operativo en un país. El análisis revela aquellas modificaciones específicas, en la estructura o en las condiciones de operación del sistema, que incrementarían la probabilidad en cada uno de esos grupos de adquirir, utilizar o proveer cualificaciones, respectivamente. Estos "motores de cambio" se han denominado "mecanismos" en el Capítulo 1, y es ahora cuando resulta posible, partiendo de las observaciones reunidas en este capítulo, concretar aquella idea teórica y definir 20 mecanismos que pueden utilizarse como instrumentos para reforzar las respuestas políticas destinadas a mejorar el aprendizaje a lo largo de la vida. El Cuadro 4.1. enumera estos 20 mecanismos y describe el posible funcionamiento de cada uno.

El análisis de todos los datos sobre modelos de comportamiento de los tres grupos principales de agentes o protagonistas (ciudadanos, empleadores, proveedores) ha permitido extraer estos veinte mecanismos, que permiten mejorar las respuestas políticas ideadas para que los sistemas de cualificaciones desempeñen un papel promotor del aprendizaje a lo largo de la vida. Si bien cada uno de ellos tiene potencial para apoyar el diseño de políticas relativas a los sistemas de cualificaciones, lo más importante es la forma en que dichos mecanismos interactúan con las respuestas políticas prácticas al aprendizaje a lo largo de la vida. El Capítulo 5 examinará a continuación con detenimiento esta interacción entre las respuestas políticas y los mecanismos descritos.

Cuadro 4.1. **Potenciales mecanismos**

Mecanismo	Breves ejemplos de su posible funcionamiento
1. Comunicar el rendimiento de las formaciones cualificantes	Los incentivos se basan en el propio sistema de cualificaciones y dependen de la recompensa y el rendimiento (económico o de otro tipo) que conlleva obtener una cualificación. El proceso de comunicar las ventajas de una formación cualificante puede inspirar en el ciudadano el deseo de dicha formación. *Los ciudadanos* estarán motivados para realizar una formación cualificante por el buen rendimiento de ésta. *Los empleadores* poseerán un mayor mercado de competencias donde elegir, y considerarán más segura la inversión formativa si los formados aspiran a aprender en el trabajo. *Los proveedores* contribuirán a comunicar el rendimiento de una formación, para que aumente la demanda de sus programas.
2. Reconocimiento de competencias para la empleabilidad	Para algunas personas, el obstáculo a la formación consiste en que no pueden encontrar un trabajo de calidad que les permita aprender en el puesto. Su nivel general de competencia es bajo. Para estas personas, la oferta de una formación que incluya una experiencia laboral y se centre en competencias para la empleabilidad que puede abrir el acceso a una formación ulterior. *Los ciudadanos* con bajo nivel general de la competencia pueden tender a adquirir estas destrezas y emprender a continuación otras formaciones. *Los empleadores* necesitan ofrecer una experiencia laboral formativa y posiblemente una formación en competencia para la empleabilidad; pueden también beneficiarse de una mayor oferta de cualificaciones. *Los proveedores* necesitan desarrollar programas formativos en este ámbito para responder a las necesidades de sus clientes.
3. Instaurar marcos de cualificaciones	Los marcos de cualificaciones pueden clarificar las rutas de progreso, eliminar vías sin salida, aportar coherencia y garantía de la calidad a los sistemas de cualificaciones. *Los ciudadanos* pueden motivarse para la formación si se les orienta hacia las cualificaciones que convengan a sus aspiraciones. Depositarán también una mayor confianza en cualificaciones aprobadas a escala nacional. *Los empleadores* considerarán útil un marco para definir requisitos de cualificación para un empleo, y para comparar el perfil de cualificaciones de un candidato con un estándar de referencia. El marco puede ayudarles también a racionalizar la oferta formativa en la empresa. *Los proveedores* pueden considerar útil un marco de cualificaciones para promocionar y vender cualificaciones conforme a una estructura sólida, y -al igual que los empleadores- pueden sentirse más seguros si algunas cualificaciones constituyen referentes a escala nacional.
4. Aumentar la posibilidad de elección para el ciudadano en las cualificaciones	Este mecanismo equivale a ejercer responsabilidad personal. Las cualificaciones deben diseñarse de suerte que dispongan de puntos claros de salida (con créditos) para quienes cambien de planes. La elección puede consistir más en opciones internas de una cualificación que en el paso de una cualificación a otra, aunque los puentes entre cualificaciones pueden considerarse siempre ventajosos. *Los ciudadanos* pueden motivarse con la libertad de decidir por sí mismos sobre su futura formación. *Los empleadores* pueden opinar que la mayor complejidad de las cualificaciones complica sus procesos de reclutamiento y planificación, pero pueden también acabar admitiendo que el ejercicio de la libre opción es un aspecto de la identidad de un candidato, lo que permite una selección de personal más eficaz. *Los proveedores* tendrán que diferenciar sus ofertas formativas para responder a una demanda más selectiva, por ejemplo creando titulaciones para varios sectores, certificados dobles o cursos en nuevos ámbitos interdisciplinarios o más especializados.
5. Clarificar vías formativas	Este mecanismo garantiza que un sistema de cualificaciones cree oportunidades formativas y de progreso personal, al definir vías o rutas correspondientes a los intereses y ambiciones del individuo, a las estructuras de la oferta y a las necesidades de los empleadores. La existencia de puentes, pasarelas o encrucijadas donde los individuos puedan cambiar de vía sin penalización será una característica importante. *Los ciudadanos* percibirán seguridad en las vías específicamente diseñadas de cualificación, si bien la falta de opción personal pueda constituir un desincentivo. *Los empleadores* también pueden depositar su confianza en un sistema sencillo de vías claramente definidas, y considerar que los candidatos que las hayan realizado están más comprometidos con un ámbito específico que quienes deciden cambiar de vía formativa en alguna etapa. *Los proveedores* pueden considerar que la gestión de programas más flexibles resulta más difícil y costosa, e incrementar por ello su inversión en las vías claramente definidas.

Cuadro 4.1. **Potenciales mecanismos** (cont.)

Mecanismo	Breves ejemplos de su posible funcionamiento
6. Ofrecer transferencia de créditos	Los procesos de transferencia de créditos ofrecen flexibilidad al ciudadano y al empleador. Constituyen asimismo un medio para contabilizar las destrezas y aprendizajes ya existentes en una persona y que puedan contribuir a una cualificación, reduciendo así el riesgo de duplicaciones. Facilitan ahorrar tiempo y recursos económicos para la formación. También pueden actuar como incentivo para el progreso profesional, si se toman en cuenta créditos obtenidos en diferentes entornos laborales. *Los ciudadanos* se motivarán si pueden hacer valer créditos obtenidos en etapas anteriores y acumular créditos para una serie de opciones futuras. Esta flexibilidad permite superar algunos tipos de obstáculos personales. *Los empleadores* pueden considerar que un sistema basado en unidades es sumamente complejo, ya que, si bien les permite contratar a personas especializadas en unidades de particular relevancia para su empresa, complican claramente el proceso. Con todo, un reclutamiento les ofrece la oportunidad de adaptar la formación a sus necesidades específicas y particulares. *Los proveedores* pueden hallarse más divididos frente a los sistemas de crédito, ya que estos incrementan los costes administrativos, aunque, por otra parte, el compromiso de muchas más personas con los programas basados en unidades de crédito les incentivará.
7. Incrementar la flexibilidad de los programas formativos que conducen a cualificaciones	Este mecanismo se centra en métodos de adaptar programas de formación a los estilos de aprendizaje individuales; los procesos de cualificación pueden limitar la flexibilidad de un programa. *Los ciudadanos* se motivarán si los programas se ajustan a sus preferencias formativas y de evaluación. Si un sistema de cualificaciones ofrece opciones a los proveedores para personalizar programas conforme a estas preferencias, la participación global podrá incrementarse. *Los empleadores* pueden percibir que la evaluación flexible de una cualificación es una opción atractiva, ya que permite adaptar la cualificación a objetivos específicos. *Los proveedores* considerarán atractiva la flexibilidad, ya que les permite responder al mercado conforme a sus propias ideas. Pero la flexibilidad también puede conllevar complejidad e implicar costes.
8. Crear nuevas rutas hacia la cualificación	Los motivos para no participar en la formación son abundantes y diversos, y para eliminarlos es necesario ofrecer diversas posibilidades de acceso a la formación, y definir de manera clara y concisa los requisitos para cada una de ellas. Este mecanismo requiere una clara vinculación entre programas no cualificantes y programas cualificantes. Será necesario diferenciar también los sistemas de financiación y los procesos de garantía de la calidad, de suerte que los requisitos sean mínimos para las cualificaciones de bajo nivel. *Los ciudadanos* con baja autoestima, poca confianza en el sistema educativo y malos resultados escolares comprobarán que se han hecho desaparecer obstáculos innecesarios en los programas preparatorios o de entrada, lo que eliminará temores de acceso. *Los empleadores* pueden necesitar una flexibilidad para estimular la participación del trabajador que desea formarse. Esta medida puede, sin embargo, acarrear costes. *Los proveedores* necesitan crear nuevas rutas de formación y pueden generar mercados más grandes en éste ámbito.
9. Reducir el coste de la cualificación	El coste es un elemento inhibidor fundamental para la cualificación de determinados grupos. Es necesario referirse a costes tanto temporales como monetarios, directos (costes de programas, de evaluación) e indirectos (costes de oportunidad, de tiempo privado). El ciudadano es el sujeto principal de los costes, pero los proveedores y los empleadores también incurren de una u otra manera en costes importantes. *Los ciudadanos* estarán menos inhibidos a formarse si descienden los costes, se dosifican estos durante un período, o se aplaza su pago hasta etapas posteriores. Les motivará también todo apoyo que consiga minimizar sus costes de oportunidad personales. *Los empleadores* sentirán motivación para utilizar una formación cualificante en su empresa si aquella afecta poco a los costes de producción. La flexibilidad del sistema (p.e. transferencia de créditos, reconocimiento de aprendizajes previos) reducirá probablemente los costes para el empleador. *Los proveedores* intentarán garantizar sistemas eficaces que reduzcan costes para ciudadanos y empleadores. Por tanto, los costes de mantenimiento del sistema (garantía de la calidad, referencias internacionales, desarrollo de cualificaciones) constituirán ámbitos importantes de ahorro.

Cuadro 4.1. **Potenciales mecanismos** (cont.)

Mecanismo	Breves ejemplos de su posible funcionamiento
10. Reconocer aprendizajes no formales e informales	Los sistemas de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales explicitan el valor de los aprendizajes no integrados ni evaluados en un programa formativo formal. Este reconocimiento puede actuar como último estímulo para quienes aún no se hayan decidido a formarse. *Los ciudadanos* de niveles educativos relativamente bajos estarán motivados para acceder a programas y continuar su formación si se reconocen sus conocimientos, destrezas y competencias generales obtenidos por experiencia, y se utilizan para reducir los costes de una cualificación. *Los empleadores* pueden disfrutar de una mayor oferta de cualificaciones si se reconocen los aprendizajes informales presentes en su plantilla. Por otra parte, esto también puede provocar un compromiso menor hacia los programas formativos formales. *Los proveedores* pueden motivarse para ampliar el acceso a programas de formación si se aplican sistemas de reconocimiento de calidad garantizada. Pero el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales también puede incrementar los costes tanto directos como indirectos.
11. Control del sistema de cualificaciones	Este mecanismo equivale a la realimentación de un sistema de cualificaciones. Los resultados del análisis de datos de control permitirán a los gestores de un sistema de cualificaciones vigilar si éste está respondiendo a las necesidades de ciudadanos, proveedores y empleadores. *Los ciudadanos* se beneficiarán si el proceso de control permite realmente detectar sus necesidades de formaciones cualificantes. *Los empleadores* considerarán útil la información sobre necesidades de cualificación si ésta es fiable y sensible y permite elaborar datos sobre futuras tendencias. *Los proveedores* podrán utilizar los datos del sistema de control para desarrollar programas que respondan mejor a las necesidades de su clientela.
12. Optimizar la participación de los protagonistas en el sistema de cualificaciones	La probabilidad de que las cualificaciones respondan a necesidades reales se incrementará si todos los usuarios son auténticos protagonistas que cumplen un papel en la modernización de cualificaciones. La tendencia a utilizar cualificaciones también aumentará si existe un sentimiento de propiedad. Los acuerdos entre protagonistas sobre posibles evoluciones del sistema de cualificaciones serán más estables. Los agentes podrán operar de una manera más coordinada y elaborar mensajes más coherentes sobre el sistema de cualificaciones. Los ciudadanos aceptarán mejor la formación cualificante si consideran que se ha tenido en cuenta su opinión en el diseño e impartición de una cualificación. Los empleadores necesitan saber que una cualificación corresponde a sus necesidades, y la auténtica participación es una forma de lograrlo. *Los proveedores* necesitan conocer las necesidades de sus clientes y desean transparencia en cuanto a nuevos métodos de impartición e implicaciones económicas de las innovaciones.
13. Mejorar los métodos de análisis de necesidades, para actualizar cualificaciones	Si se implanta un método sistemático de comparar las cualificaciones frente a las necesidades del mercado de trabajo y la economía, las cualificaciones basadas en estos procesos se considerarán relevantes y merecedoras de inversión. Los métodos utilizados deben también permitir detectar las futuras necesidades de cualificaciones. *Los ciudadanos* se motivarán por el valor que los empleadores darán a las cualificaciones bien actualizadas. *Los empleadores* apreciarán el valor de las personas cualificadas en teoría y práctica, y revalorizarán por tanto la cualificación correspondiente. *Los proveedores* confiarán en poder vender cualificaciones modernas a sus clientes.
14. Mejorar el uso de las cualificaciones en el reclutamamiento	Si los procesos en el reclutamiento utilizan las cualificaciones para seleccionar y elegir a potenciales candidatos, impulsarán el mayor valor de cambio de las respectivas cualificaciones utilizadas. *Los ciudadanos* tenderán a formarse en una cualificación cuando ésta sea de uso corriente en el reclutamiento y para el progreso laboral o formativo. *Los empleadores* se motivarán para utilizar la cualificación en sus procesos de reclutamiento si ésta refleja correctamente los conocimientos, destrezas y competencias generales del candidato al empleo, si están seguros de los estándares y contenidos cifrados en la cualificación, y de que ésta se ha impartido y evaluado correctamente. *Los proveedores* tenderán a apoyar aquellos programas donde se aprecie una fuerte demanda de la cualificación por parte de los empleadores, ya que éstos son un cliente fundamental.

Cuadro 4.1. **Potenciales mecanismos** (cont.)

Mecanismo	Breves ejemplos de su posible funcionamiento
15. Garantizar la portabilidad de las cualificaciones	Si se permite utilizar las cualificaciones para facilitar la transición entre empleos o programas formativos, se incrementará el valor de la formación cualificante. *Los ciudadanos* tenderán a participar más si pueden utilizar la cualificación para progresar entre sectores educativos o profesionales, o bien dentro de un mismo sector. *Los empleadores* pueden juzgar confuso e ineficaz el proceso de ocuparse de muchas cualificaciones distintas. *Los proveedores* podrían promover cualificaciones con alto grado de portabilidad.
16. Invertir en la innovación pedagógica	Una enseñanza eficaz y eficiente contribuye con el tiempo al valor de la cualificación impartida. Los buenos métodos de enseñanza abaratan los costes de la formación cualificante. *Los ciudadanos* pueden sentirse muy motivados si la enseñanza es de buena calidad. *Los empleadores* aprecian la reducción de costes formativos y el mejor ajuste entre formación y necesidades. *Los proveedores* necesitan garantizar la calidad de la enseñanza, y deberán impartir formación a sus propios formadores. Esta medida les acarrea costes.
17. Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje	Exponer claramente a los que aprenden, proveedores y empresarios los resultados de una cualificación en términos de conocimientos, destrezas y competencias generales genera entre ellos expectativas más firmes. *Los ciudadanos* pueden motivarse con la exposición clara de resultados de aprendizaje y la posibilidad de recibir créditos por aprendizajes ya obtenidos. *Los empleadores* podrán especificar sus necesidades de reclutamiento más claramente y fiarse más de las cualificaciones en el proceso de asignar candidatos a empleos. *Los proveedores* juzgarán que la formación expresada por resultados les permite coordinar más fácilmente los diferentes programas formativos. También puede permitirles explicarles mejor a sus clientes el valor de una cualificación basada en resultados.
18. Mejorar la coordinación del sistema de cualificaciones	Este mecanismo genera una clara infraestructura para las cualificaciones y para los centros o entidades que las imparten. *Los ciudadanos* se motivarán si la interacción de todas las agencias participantes en la financiación, impartición y acreditación de cualificaciones es clara y coherente. *Los empleadores* apreciarán ventajas en el hecho de recibir informaciones coherentes, y estarán más motivados para proporcionar y utilizar cualificaciones. *Los proveedores* podrán ahorrar costes si la interacción entre organismos se hace más coherente, ya que esto puede producir para ellos una armonización de la demanda.
19. Optimizar la garantía de la calidad	El nivel de los procesos de garantía de la calidad aplicado al desarrollo y la operación de cualificaciones condiciona la opinión pública sobre la cualificación. Una garantía de calidad de alto nivel puede incrementar el valor atribuido a una cualificación; por otro lado, también puede generar obstáculos para que ésta responda a necesidades de usuarios distintas. *Los ciudadanos* se sentirán probablemente motivados si una formación cualificante ofrece una calidad garantizada. Y agradecerán la rebaja de costes que genera la menor burocracia exigida a los proveedores. *Los empleadores* se motivarán si aumenta la confianza en una oferta formativa de calidad garantizada, aunque exigirán que se mantengan procedimientos mínimos de garantía de la calidad. *Los proveedores* confiarán en poder vender cualificaciones de calidad garantizada, y se beneficiarán de la reducción de costes.
20. Mejorar la información y la orientación sobre los sistemas de cualificaciones	Los servicios eficaces de información, asesoramiento y orientación, que usen tecnologías de la comunicación, permitirán incrementar la cantidad y la difusión del aprendizaje a lo largo de la vida. *Los ciudadanos* pueden superar algunos obstáculos formativos si se les orienta a través de la jungla informativa que son las cualificaciones. *Los empleadores* se beneficiarán de una "ventanilla única" de información sobre cualificaciones. *Los proveedores* podrán vender sus cualificaciones directamente en los centros de información y orientación, y se ahorrarán costes de redirigir a los candidatos cuya primera opción fuera errónea.

Notas

1 Con frecuencia, es realmente el propio proceso de cualificación, más que todo el sistema de cualificaciones, quien surte un efecto sobre el aprendizaje a lo largo de la vida. Para los objetivos del presente estudio, una cualificación específica se considerará parte del sistema de cualificaciones, y por tanto puede considerarse responsable del efecto a todo el sistema.

2 Antes de iniciar el debate detallado sobre los mecanismos que vinculan sistema de cualificación, es necesario señalar que son numerosos los factores que condicionan el aprendizaje a lo largo de la vida, y que el sistema de cualificaciones tan sólo es uno entre ellos. También es importante asumir que incrementar el reconocimiento formal de conocimientos y destrezas no siempre resulta positivo para el ciudadano individual, como demostrará más adelante este texto.

3 La OCDE examina actualmente métodos para investigar esta cuestión.

4 No se intenta rebatir con ello el concepto de formación como actividad social, sino simplemente poner de relieve que es la persona individual quien toma la decisión de formarse o no.

5 La palabra motivación es recogida para cubrir diversas conductas de los individuos: la manera de iniciar cosas, determinan comó se hacen éstas, ejecutar una actividad con intensidad y mostrar perseverancia hasta finalizarla.

6 El índice de rendimiento privado mide los beneficios de una inversión educativa: es una variable interesante, porque toma en cuenta beneficios a lo largo del ciclo vital (no sólo salario inicial), y los costes de emprender una cualificación (Borland, 2001). En el ejemplo danés, el índice de rendimiento privado se calcula como los ingresos en todo el ciclo vital (netos) menos costes (pérdida de ingresos potenciales durante la etapa formativa, más costes directos del programa de formación). El concepto de índice de rendimiento social amplía la noción de índice de rendimiento privado, al tomar en cuenta costes y beneficios sociales. El rendimiento social mide los beneficios netos que obtiene una sociedad de educar a sus ciudadanos. Si se considera la educación como inversión de una sociedad en sus integrantes, parece ventajoso para esa sociedad incrementar la inversión educativa, siempre que el índice de rendimiento social sea superior al de otras inversiones públicas (Junankar y Liu, 2003). Sin abandonar el ejemplo danés, el rendimiento social se calcula como los ingresos (brutos) a lo largo del ciclo vital de todos los ciudadanos menos los gastos públicos en el sector educativo.

7 Es decir, los conocimientos, destrezas, competencias y atributos incorporados a las personas que les facilitan producir bienestar personal, social y económico.

8 Véase en Adam (2004) una evaluación completa de los objetivos de utilizar los resultadosde aprendizaje, y un análisis de las iniciativas de países europeos en este ámbito.

Bibliografía

Adam, S. (2004), "Using Learning Outcomes – A Consideration of the Nature, Role and Implications for European Education of Employing Learning Outcomes at the Local, National and International Levels", Seminario del Reino Unido sobre el Proceso de Bolonia, Universidad Herriot Watt, Escocia.

ANTA (Australian National Training Authority, Instituto Nacional de la Formación de Australia) (2000), *ANTA Marketing Strategy for Skills and Lifelong Learning: Market Segmentation Report*, Brisbane.

Beduwé, C. y J. Planas (2003), *Educational Expansion and Labour Market: A Comparative Study of Five European countries – France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom – With Special Reference to the United States*, CEDEFOP, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

BIBB (*Bundesinstitut für Berufsbildung*, Instituto Federal de la Formación Profesional, Alemania) (1998), *Bundesinstitut für Berufsbildung: Referenz-Betriebs-System, Aussagekraft von Prüfungen*, Information nº 12, BIBB, Bonn.

Billett, S. (2001), "Learning Throughout Working Life: Interdependence at Work", *Studies in Continuing Education*, vol. 23, nº. 1.

Billett, S. y A. Smith (2003), "Compliance, Engagement and Commitment: Increasing Employer Expenditure in Training", *Journal of Vocational Education and Training,* vol. 55, nº 3.

Bjørnåvold, J. (2002), *Lifelong Learning: Which Ways Forward?,* D. Colardyn, ed., College of Europe, Kennicentrum EVC, Utrecht.

Black, P. y D. William (1999), *Inside the Black Box*, King's College, Londres.

Borland, J. (2001), *New Estimates of the Private Rate of Return to University Education in Australia*, Universidad de Melbourne, www.melbourneinstitute.com.

Bryce, J. (2004), "Different Ways Secondary Schools Orient to Lifelong Learning", *Educational Studies,* vol. 30, nº 1, Carfax Publishing.

Buchmann, M. y S. Sacchi (1998), "The Transition from School to Work in Switzerland: Do Characteristics of the Educational System and Class Barriers Matter?" in Y. Shavit and W. Müller (eds.), *From School to Work: A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations,* Clarendon Press, Oxford, pp. 407-442.

Bynner, J. y M. Egerton (2001), *The Wider Benefits of Higher Education*, HEFCE - Higher Education Funding Council for England (Consejo Inglés de Financiación de la Enseñanza Superior), Londres.

Bynner, J. y S. Parsons (2001), "Qualifications, Basic Skills and Accelerating Social Exclusion", *Journal of Education and Work*, vol. 14, nº. 3, pp. 279-291.

CDIP (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique) (1996), *Projet secondaire II*, Dossier 43B, CDIP, Berna.

CDIP, OFFT / EDK and BBT, eds. (2000), *Le secondaire II à venir*, Informe final del grupo de proyecto secundaria II, Études et rapports 9, CDIP/EDK, Berna.

Chiousse, S. y P. Werquin (2005), "They Must Be Mo-ti-va-ted: Qualification to Make Adults Learn" in J.L Guyot, C. Mainguet and B. Van Haeperen (eds.), *La formation professionnelle continue: enjeux sociétaux*, Collection Économie, Société, Région, De Boeck, (en francés).

Coles M. y T. Oates (2004), *European Reference Levels for Education and Training: Promoting Credit Transfer and Mutual Trust*, CEDEFOP, Serie Panorama 109, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo

Dench, S. and J. Regan (2000), *Learning in Later Life: Motivation and Impact*, Research Report RR183, Department for Education and Employment (Ministerio de Educación y Trabajo), Londres.

CE (Comisión Europea) (2004a), *Educación y formación 2010: urgen las reformas para el éxito de la Estrategia de Lisboa,* Comisión Europea, Bruselas.

CE (Comisión Europea) (2004b), Comunicado de Maastricht sobre *Futuras prioridades para mejorar la cooperación europea en formación profesional* (FP), Comisión Europea, Bruselas.

CE (Comisión Europea) (2005). Marco de cualificaciones europeo para el aprendizaje a lo largo de la vida. Documento de trabajo de la Comisión. Bruselas, 8 de julio de 2005.

Felstead, A., D. Gallie y F. Green (2002), *Work Skills in Britain 1986-2001*, Department for Education and Skills, Londres.

Gardner, H. (1993), *Multiple Intellegencies*, Basic Books, Nueva York.

Grubb, N. (2004), *The Education Gospel: The Economic Power of Schooling*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts) y Londres.

Grunewald, U. y D. Moraal (2001), *Betriebliche Weiterbildung*, (eds.) Bundesinstitut für Berufsbildung (Instituto Federal de la FP). Der Generalsekretär, Cuaderno especial de investigación 3, Bielefeld.

Hecker, U. (2000a), *Berufliche Mobilität und Wechselprozesse*, in: (eds.) Dostal u.a., Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, volumen 231, p. 67-97, Nuremberg.

Hecker, U. (2000b), *Berufswechsel – Chancen und Risiken. Ergebnisse der BIBB/IAB-Erhebung 1998/99*, in Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, año 29. Cuaderno 4, pp. 12-17.

Junankar P.N. y J. Liu (2003), "Estimating the Social Rate of Return to Education for Indigenous Australians", *Education Economics*, vol. 11, nº 2.

Keating, J., T. Nicholas, J. Polesel y J. Watson (2004), *Qualifications Use in the Australian Labour Market*, NCVER, Adelaida.

Kelly, M. (1994), *Can You Credit It? – Implications of Accreditation for Learners and Groups in the Community Sector*, Aontas/Combat Poverty Agency, Dublín.

Kolb D. (1984), *Experiential Learning,* Prentice Hall, Nueva Jersey.

Murray, A. y H. Steedman (1999), "Growing Skills in Europe: The Changing Skill Profiles of France, Germany, the Netherlands, Portugal, Sweden and the United Kingdom", 3ª Conferencia Internacional de la Investigación en FP, Bolton Institute, Inglaterra.

NCVER (National Centre for Vocational Education Research, Centro Nacional de Investigación sobre FP) (2001), "Statistics 2001: Survey of Employer Views on Vocational Education and Training", Informe Nacional, Adelaida.

O'Connell, P. and M. Lyons, (1995), *Enterprise-Related Training and State Policy in Ireland: The Training Support Scheme*, ESRI - The Economic and Social Research Institute in Ireland (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de Irlanda), Dublín.

OCDE (1999), *Classifying Educational Programmes: Manual for ISCED-97 Implementation in OCDE Countries*, OCDE, París.

OCDE (2000a), *Where Are the Resources for Lifelong Learning?,* OCDE, París.

OCDE (2000b), *From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work*, OCDE, París.

OCDE (2001a), *Economics and Finance of Lifelong Learning*, OCDE, París.

OCDE (2001b), *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital,* OCDE, París.

OCDE (2003), *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices*, OCDE, París.

OCDE (2004), *Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap*, OCDE, París.

Pont B. y P. Werquin, 2002. « L'apprentissage des adultes en Suisse et dans d'autres pays de l'OCDE. Une perspective comparative ». *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften / Revue suisse des sciences de l'éducation / Rivista svizzera di scienze dell'educazione,* 24 (2), pp. 279-307.

QCA (Qualifications and Curriculum Authority, Instituto Nacional de Cualificaciones y Currículos) (2002), *Research Review: Reasons for the Drop-Out of Young People from Education, Training and Work at School-Leaving Age*, T. Leney (ed.), Londres.

QCA (Qualifications and Curriculum Authority, Instituto Nacional de Cualificaciones y Currículos) (2004), *Achieving the Lisbon goal: The Contribution of Vocational Education and Training*, T. Leney (ed.), Londres.

Raffe D., C. Howieson y T. Tinklin (2005), "The Introduction of a Unified System of Post-Compulsory Education in Scotland", *Scottish Educational Review*, vol. 37nº 1, pp. 46-57.

Ravens (van), J. (2002), *Lifelong Learning: Which Ways Forward?*, D. Colardyn, ed., College of Europe, Kennicentrum EVC, Utrecht.

Rick K., K. Valckenborgh y H. Baert *(2003),* "Towards a Conceptualisation of 'Learning Climate'", Documento del seminario EURONE&T, Implementing a Learning Society in an Enlarging and Integrating Europe, Universidad de Stirling, Escocia.

Ryan, P. (2002), *Individual Returns to Vocational Education and Training Qualifications: Their Implications for Lifelong Learning*, NCVER, Adelaida.

Schuller, T., A. Brasset-Grundy, A. Green, C. Hammond y J. Preston (2002), *Learning, Continuity and Change in Adult Life*, Centre for Research on the Wider Benefits of Learning.

Selby, C., L. Smith, K. Hummel y C. Cheang (2004), *The Valuing of Qualifications by Australian Employers*, NCVER, Australia Sur.

Smith, A. (2001), *Returns on Investment on Training: Research Readings*, NCVER, Adelaida.

Smyth E., M. Gangl, D. Raffe, D. Hannan y S. McCoy (2001), "A Comparative Analysis of Transitions from Education to Work in Europe", Informe final a la Comisión Europea, ESRI - The Economic and Social Research Institute in Ireland (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de Irlanda), Dublín.

Spence, A. (1973), "Job Market Signalling", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, pp. 355-379.

Steinhäuser, K. (2002), *Modulare Nachqualifizierung im Zeichen moderner Bildungsökonomie*. Ein Fallbericht, tesis doctoral, Marburg/Laan (próxima publicación).

Teese, R. y J. Polesel (2003), *Undemocratic Schooling: Quality and Equity in Australian Secondary Education*, Melbourne University Press.

Tessaring, M. (1999), *Human Resource Potential and the Role of Education and Training*, CEDEFOP, Salónica.

Torrance, H. y J. Coultas (2004), *Do Summative Assessment and Testing Have a Positive or Negative Effect on Post 16 Learners' Motivation for Learning in the Learning and Skills Sector?*, Learning and Skills Research Centre, Londres.

Wolter S. y J. Schweri (2003), *Coût/Bénéfice de la formation des apprentis pour les entreprises suisses,* www.bbt.admin.ch/berufsbi/publikat/f/wolter_f.pdf.

Young, M. (2003), "National Qualifications Frameworks as a Global Phenomenon: A Comparative Perspective", *Journal of Education and Work*, vol. 16, nº 3, Londres.

ISBN 978-92-64-01367-4
Sistemas de Cualificaciones
Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida
© OCDE 2007

Capítulo 5

Aplicación de los Mecanismos para Apoyar las Respuestas Políticas

Tras revisar las diversas respuestas políticas ideadas en los países para impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida a través de los sistemas de cualificaciones (Capítulo 2), nuestro estudio ha examinado sus diferentes efectos sobre el comportamiento de los protagonistas, y ha detectado 20 mecanismos que quizás permitan comprender mejor la forma en que funcionan estas respuestas políticas, a fin de prestarles mayor eficacia (Capítulo 4). Aún cuando la base lógica en que se sustentan las distintas respuestas políticas pueda divergir, y los efectos de una respuesta puedan no comprenderse plenamente, los mecanismos se han formulado partiendo del estudio de los efectos de dichas respuestas sobre los protagonistas del sistema de cualificaciones. El presente capítulo examinará con mayor detalle las relaciones dinámicas existentes entre mecanismos y respuestas políticas.

En la Sección 5.1 se agrupan las pruebas cuantitativas y cualitativas reunidas en los capítulos 3 y 4, con intención de explicar sus discrepancias. A continuación se examinan cada una de las respuestas políticas y los diversos mecanismos que podrían apoyarla (Sección 5.2). Se intenta asimismo calibrar el efecto potencial que cada mecanismo puede surtir sobre las respuestas políticas más importantes. Algunos breves estudios de caso revelan modelos de aplicación práctica de algunos mecanismos en distintos países. La Sección 5.3 ofrece por último una clasificación "útil" de mecanismos, partiendo de la potencia y la versatilidad de cada uno de ellos.

5.1. Agrupar pruebas cuantitativas y cualitativas

Los capítulos 3 y 4 han reunido pruebas de la vinculación existente entre los sistemas nacionales de cualificaciones y el aprendizaje a lo largo de la vida. El Capítulo 3 ha intentado examinar esta relación por medio de indicadores cuantitativos. El ejercicio ha demostrado no carecer de dificultades, pero arroja con todo algunas correlaciones interesantes entre los indicadores de los sistemas nacionales de cualificaciones y los del aprendizaje a lo largo de la vida. Sin embargo, como ya hemos indicado varias veces, estas correlaciones no son ni sistemáticas ni evidentes en todos los casos. Revelan que existe un complejo bosque de relaciones entre los numerosos componentes con los que se puede describir o estructurar un sistema de cualificaciones, y los muchos que permiten describir o estructurar el universo del aprendizaje a lo largo de la vida. Así, no es sorprendente que las pruebas cualitativas reunidas en el Capítulo 4 resulten útiles para examinar estas intrincadas relaciones. De hecho, las pruebas de tipo cuantitativo y cualitativo no siempre coinciden entre sí perfectamente, por diferentes razones que será útil repasar.

Por el lado cuantitativo, se observan algunas correlaciones interesantes entre diferentes indicadores. Por ejemplo, la existencia de un sistema dual en un país parece estar relacionada con la proporción de adultos que emprenden actividades formativas. En términos generales, aunque altos niveles de búsqueda de cualificación no parezcan necesarios para conseguir índices altos de participación en el aprendizaje a lo largo de la vida -e incluso si los datos disponibles no revelan aquellos elementos de un sistema de cualificación que estimulan o desalientan la participación en el aprendizaje a lo largo de la vida- parece evidente que quienes no han logrado una cualificación de nivel ISCED/CINE 3 o superior, y/o poseen bajos niveles de competencia lectora, se encuentran más interesados por el componente cualificante de las formaciones. Podría suceder que la oferta de una cualificación de “segunda oportunidad” desempeñe un papel importante para motivar a cualificarse a estas personas, que son el destinatario habitual para los responsables políticos, como atestiguan los programas de educación de adultos implantados recientemente en la mayoría de los países OCDE (OCDE, 2005a).

Debemos recordar al respecto que las conclusiones del Capítulo 3 se basan en supuestos, como el de que una alta cifra de personas interesadas por la cualificación significa que el sistema estimula la formación cualificante, y/o que las cualificaciones son útiles para acceder al mercado de trabajo o alcanzar objetivos personales. La existencia de supuestos de este tipo indica la dificultad de establecer correlaciones sólidas. Apenas existen mediciones directas de los conceptos utilizados para describir los sistemas de cualificaciones.

Lo mismo puede decirse de las fuentes de datos de cada país; ni siquiera los informes de base preparados para el presente estudio han conseguido elaborar datos o indicadores cuantitativos que apoyen directamente los argumentos cualitativos que sostienen. La tipología de características de los sistemas de cualificaciones es un ejemplo de los intentos que se efectúan para superar estos problemas y establecer correlaciones asociables a las observaciones cualitativas. Parece existir un consenso en torno a los elementos generales que componen un sistema de cualificaciones (Cuadro 3.1), pero dichos elementos son construcciones conceptuales que no se traducen necesariamente bien en indicadores cuantitativos. No ha sido posible encontrar los datos cuantitativos exactos que les correspondan, por lo que se utilizan variables sustitutorias. Una aparente excepción que

sí genera buenas mediciones es la existencia de un sistema dual en un país, si la medición consiste en calcular la proporción de una promoción juvenil que accede a una formación de aprendices, en la que la responsabilidad formativa se reparte entre un centro educativo y una empresa. Mucho más difícil resulta evaluar si un país posee un sistema credencialista claro; el respectivo indicador demuestra ser deficiente. La definición de un sistema credencialista conlleva elementos culturales, por lo que será necesario efectuar más investigaciones en el ámbito.

Los datos revisados y analizados en el Capítulo 4 son de carácter básico, y, aunque la formulación de los 20 mecanismos esté basada en claras pruebas empíricas, los elementos de dichos mecanismos podrían haberse agrupado de diferentes maneras. Las correlaciones cuantitativas hubieran sido una útil guía para un agrupamiento eficaz.

Una solución para algunos de estos problemas que plantea la agrupación de datos cualitativos y cuantitativos podría ser organizar análisis nacionales que incluyesen algún tipo de investigación de campo. Otra podría ser perfeccionar los vínculos entre los mecanismos procedentes de investigaciones cualitativas y los datos cuantitativos actuales y futuros. Esto último comportaría una revisión de la tipología, añadiendo o eliminando algunos elementos generales e incluyendo en ella nuevos países, a fin de ampliar su alcance y proporcionarle más variación. Los elementos cualitativos parecen dominar a los cuantitativos, si bien estos últimos se ofrecen como un primer paso muy interesante. Por el momento, resulta necesario avanzar, y examinaremos la función de los 20 mecanismos descritos para promover el aprendizaje a lo largo de la vida, ya que estos podrían formar la base de una nueva tipología para describir sistemas de cualificaciones; una tipología que incluyese en su diseño el criterio de la utilidad política.

5.2. Respuestas políticas y mecanismos

Resulta útil examinar cada una de las respuestas o medidas políticas posibles, y separar entre aquellos mecanismos que apoyan activa y decisivamente una respuesta política, y los que podrían ofrecer algún apoyo útil pero sin efectos decisivos. Sintetizamos las conclusiones en el Cuadro 5.1, que intenta asignar los diversos mecanismos a las diferentes respuestas políticas, en dos categorías: mecanismos con efectos fuertes, y mecanismos con efectos de apoyo. Por ejemplo, el mecanismo *incrementar las opciones para el que aprende* tendrá probablemente efectos potentes para la respuesta política *incrementar la flexibilidad y capacidad de respuesta*, por lo que podría desempeñar una función importante en ella. Por el contrario, el mecanismo *reducir el coste de la cualificación* proporcionará probablemente un apoyo menor, aunque importante, para esta misma respuesta política. Es posible que todo mecanismo resulte fuerte en el contexto de alguna respuesta política, cumpla un papel de apoyo para otra, y no guarde ninguna relación con una tercera. Los límites entre efectos fuertes y débiles ("de apoyo") son inevitablemente, arbitrarios, y en algunos contextos es probable que un mecanismo surta efectos más fuertes o más débiles de lo que prevé el Cuadro 5.1. Es decir, este cuadro propone simplemente unas líneas generales sobre la relación entre mecanismos y respuestas políticas. El presente capítulo considerará que cada uno de los mecanismos actúa aisladamente y sin sufrir la influencia de otros mecanismos, una situación poco probable en la realidad y por lo cual el Capítulo 6 estudiará detalladamente las interacciones entre diversos mecanismos. El Cuadro 5.1 se ofrece pues como caja de herramientas utilizables

para promover el aprendizaje a lo largo de la vida, y constituye uno de los resultados más importantes de nuestro estudio.

Cuadro 5.1. **Guía general sobre la relación entre mecanismos y respuestas políticas**

Respuestas políticas	Mecanismos con efectos fuertes	Mecanismos con efectos de apoyo
Incrementar la flexibilidad y capacidad de respuesta del sistema de cualificaciones	Aumentar las opciones de cualificación para el que aprende Ofrecer transferencias de créditos Aumentar la flexibilidad en los programas de formación cualificante Crear nuevas rutas hacia la cualificación Reconocer aprendizajes no formales e informales Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Mejorar los métodos de análisis de necesidades, para mantener actualizadas las cualificaciones Garantizar transferibilidad de cualificaciones Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje	Instaurar marcos de cualificaciones Reducir el coste de las cualificaciones Control del sistema de cualificaciones Invertir en innovaciones pedagógicas
Motivar a los jóvenes para las formaciones cualificantes	Comunicar el rendimiento de las formaciones cualificantes Reconocer competencias para la empleabilidad Aumentar las opciones de cualificación para el que aprende Definir claramente las vías formativas Ofrecer transferencia de créditos Aumentar la flexibilidad de los programas de formación cualificante Crear nuevas rutas hacia la cualificación Reducir el coste de las cualificaciones Invertir en innovaciones pedagógicas Optimizar la garantía de la calidad Mejorar la información y la orientación sobre el sistema de cualificaciones	Instaurar marcos de cualificaciones Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Mejorar el uso de cualificaciones en el reclutamiento Garantizar transferibilidad de cualificaciones Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje
Vincular la educación y el trabajo a través de las cualificaciones	Reconocer competencias para la empleabilidad Instaurar marcos de cualificaciones Definir claramente las vías formativas Ofrecer transferencias de crédito Aumentar la flexibilidad de los programas de formación cualificante Reconocer aprendizajes no formales e informales Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Mejorar los métodos de análisis de necesidades, para mantener actualizadas las cualificaciones Mejorar el uso de las cualificaciones en el reclutamiento Garantizar transferibilidad de cualificaciones	Crear nuevas rutas hacia la cualificación Control del sistema de cualificaciones Invertir en innovaciones pedagógicas Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje Mejorar la coordinación en el sistema de cualificaciones Mejorar la información y la orientación sobre el sistema de cualificaciones
Facilitar un acceso sin trabas a las cualificaciones	Reconocer transferencias de créditos Crear nuevas vías de cualificación Reducir el coste de las cualificaciones Reconocer aprendizajes no formales e informales Mejorar la información y la orientación sobre el sistema de cualificaciones	Instaurar marcos de cualificaciones Aumentar la flexibilidad de los programas de formación cualificantes Control del sistema de cualificaciones Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Incrementar el uso de métodos de evaluación basados en resultados Mejorar la coordinación del sistema de cualificaciones
Diversificar los procesos de evaluación	Ofrecer transferencias de créditos Reconocer aprendizajes no formales e informales Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje	Aumentar la flexibilidad de los programas de formación cualificante Control del sistema de cualificaciones Invertir en innovaciones pedagógicas Optimizar la garantía de la calidad

Respuestas políticas	Mecanismos con efectos fuertes	Mecanismos con efectos de apoyo
Dar un carácter progresivo a las cualificaciones	Crear e implantar marcos de cualificaciones Definir claramente las vías formativas Ofrecer transferencias de créditos Crear nuevas vías de cualificación Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje Optimizar la coordinación del sistema de cualificaciones	Aumentar la flexibilidad de los programas de formación cualificante Reconocer aprendizajes no formales e informales Control del sistema de cualificaciones Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Garantizar transferibilidad de cualificaciones Optimizar la garantía de la calidad Mejorar la información y la orientación sobre el sistema de cualificaciones
Hacer transparente el sistema de cualificaciones	Instaurar marcos de cualificaciones Definir claramente las vías formativas Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje Mejorar la coordinación del sistema de cualificaciones Optimizar los procesos de garantía de la calidad	Comunicar el rendimiento de la formación cualificante Control del sistema de cualificaciones Garantizar transferibilidad de cualificaciones Mejorar la información y la orientación sobre el sistema de cualificaciones
Revisar la financiación e incrementar la eficacia del sistema de cualificaciones	Ofrecer transferencias de créditos Reducir los costes de la cualificación Reconocer aprendizajes no formales e informales Control del sistema de cualificaciones Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Mejorar los métodos de análisis de necesidades, para mantener actualizadas las cualificaciones Garantizar transferibilidad de cualificaciones Mejorar la coordinación del sistema de cualificaciones Optimizar la garantía de la calidad	Comunicar el rendimiento de la formación cualificante Instaurar marcos de cualificaciones Definir claramente las vías formativas Crear nuevas rutas hacia la cualificación Invertir en innovaciones pedagógicas Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje
Mejorar la gestión del sistema de cualificaciones	Instaurar marcos de cualificaciones Control del sistema de cualificaciones Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Mejorar la coordinación del sistema de cualificaciones Optimizar la garantía de la calidad	Ofrecer transferencias de créditos Crear nuevas rutas hacia la cualificación Mejorar los métodos de análisis de necesidades, para mantener actualizadas las cualificaciones Mejorar la información y la orientación sobre el sistema de cualificaciones

Los siguientes apartados explican brevemente la forma en que los diversos mecanismos respaldan cada una de las respuestas políticas. Para cada una de dichas respuestas, el primer apartado sintetiza los efectos fuertes, y el segundo los de apoyo.

Respuesta política 1: incrementar la flexibilidad y capacidad de respuesta del sistema

La flexibilidad de los sistemas de cualificaciones está respaldada por todos aquellos mecanismos que incrementan las posibilidades de opción; por ejemplo, ampliar la serie de cualificaciones disponibles e incrementar el número de vías de acceso. También la transferencia de créditos contribuye a la flexibilidad dentro de un mismo programa o entre programas distintos, ya que permite generar una cualificación parcial que facilita salir de un programa de cualificación y retornar a él transcurrido el tiempo. El reconocimiento de aprendizajes no formales e informales también ayuda a esta respuesta política, al crear un acceso flexible a los programas cualificantes. La transferibilidad de cualificaciones amplía las opciones existentes para aquellos que cambian de planes de carrera o perciban una nueva oportunidad de formación cualificante. Todas estas medidas de flexibilidad contribuyen a mejorar la capacidad de respuesta de un sistema ante las necesidades empresariales, pero quizás sea más importante aún para los protagonistas mejorar los métodos por los que una cualificación incorpora las necesidades de competencia. Al hacer participar a los formados a título de protagonistas en el diseño y gestión de las cualificaciones, la propia cualificación puede centrarse más en el que aprende. Empleadores y proveedores dispondrán de cualificaciones basadas en resultados, más sencillas de utilizar y de comprender. Por último,

la participación de los protagonistas en el sistema de cualificaciones contribuye en general a mantener la capacidad de respuesta de éste ante las necesidades existentes.

Otros mecanismos apoyan la personalización creando resultados más flexibles para los que aprenden, aunque no desempeñen un papel directo. Por ejemplo, los marcos de cualificaciones ilustran las oportunidades de pasar de un programa de cualificación a otro. Reducir el coste de las cualificaciones implica que las personas pueden pagar por más de ellas y por tanto tener más opciones. Otra contribución a orientar el sistema al que aprende podría ser mejorar el control de los sistemas de cualificaciones para garantizar que éstos respondan a sus necesidades. Si bien la pedagogía no forma parte directa de la cualificación, la diversidad pedagógica podría crear un sentimiento de personalización en el que aprende.

En Suecia, la Iniciativa de Educación de Adultos forma parte de una reforma general en el ámbito de formación de adultos. La intención es que toda la enseñanza y formación desarrollada bajo la Iniciativa se oriente en su forma y contenido a las necesidades, deseos y capacidades de cada persona. La idea es dar a los adultos más necesitados de formación la oportunidad de recuperarse, ampliar su reserva de conocimientos y quizás obtener incluso cualificaciones.

Aproximadamente 800.000 adultos, casi un 20% de la población activa sueca, tuvieron la oportunidad de complementar su nivel educativo o formativo previo durante un periodo de 5 años. Muchos de los que participaron de la Iniciativa de Educación de Adultos eran personas que de otra manera probablemente nunca habrían tenido oportunidad de proseguir estudios y alcanzar cualificaciones. El alto nivel de matriculación se logró gracias en parte a una financiación generosa y específica, y a las actividades de difusión realizadas por organizaciones sindicales y de discapacitados.

Los municipios y el estado eran responsables en conjunto de esta Iniciativa de Educación de Adultos. La financiación adoptó la forma de subsidios estatales, pero cada municipio era responsable individualmente de organizar, planificar y llevar a cabo las medidas educativas/formativas correspondientes. Durante la primavera del 2001, el gobierno sueco presentó en una ley sus objetivos y estrategias para el desarrollo de la formación de adultos a partir de las necesidades individuales (Ley de la Formación de Adultos y de Fomento de la Educación de Adultos [prop. 2000/01:72]). Esta Ley instaura una estrategia para el apoyo estatal y municipal a la formación de adultos partiendo de las necesidades del individuo. El eje central se desplaza desde la enseñanza de tipo escolar hacia formas más flexibles de apoyar el aprendizaje individual. El individuo debe constituir el centro de gravedad y la enseñanza o formación ofrecida debe orientarse en todo lo posible a las demandas de los usuarios. Puede afirmarse que las actividades de difusión, orientación, validación, accesibilidad y apoyo al estudio constituyen la piedra de toque de una infraestructura del aprendizaje a lo largo de la vida en Suecia. La responsabilidad de garantizar el funcionamiento de todos estos elementos estructurales -con excepción de las becas- corresponde a los ayuntamientos.

La flexibilidad debe desarrollarse tomando en cuenta las condiciones locales de cada municipio. Los municipios desempeñan una función importante como organizadores educativos, pero también han de cumplir su papel como coordinadores de medidas

informativas, orientación y oportunidades de formación. Esto implica la creación de redes, vías y formas de cooperación y coordinación entre administraciones municipales y estatales, centros de formación, la educación popular de adultos, las empresas educativas y consultoras, los agentes del mercado de trabajo, las organizaciones que representan a discapacitados y otros agentes interesados.

Respuesta política 2: motivar a los jóvenes para la formación cualificante

Los mecanismos fundamentales para motivar a los jóvenes a la formación son aquellos que producen un beneficio claro en forma de consecución de empleo. Los jóvenes también se motivarán si reciben información sobre el rendimiento de las cualificaciones en diferentes carreras. Otro factor motivador para los jóvenes es un mayor abanico de opciones, como la serie de cualificaciones disponibles, las diferentes vías formativas y la flexibilidad de los programas de formación, incluyendo las innovaciones pedagógicas. Una mayor libertad de opción por medio de la flexibilidad, por ejemplo las transferencias de créditos, también crea más atractivo para las formaciones cualificantes. Se obtiene un estímulo adicional para la formación si la cualificación genera empleabilidad, incrementa la calidad percibida de la formación que se ofrece e incorpora los aprendizajes a la posibilidad de cualificación. Si los altos costes de una cualificación (tanto en términos monetarios como en oportunidades de ingresos perdidas) desincentivan probablemente a los jóvenes, la reducción de costes tendrá lógicamente el efecto contrario.

La motivación puede aumentar si los procesos de reclutamiento hacen un mayor uso de la cualificación de nivel secundario y un uso explícito de la transparencia que generan los marcos de cualificaciones y los métodos de evaluación basados en resultados de aprendizaje. Si hay una cifra mayor de cualificaciones transferibles interdisciplinarmente entre tipos de empleo y de programas formativos, éstas serán más atractivas para las personas. La motivación para una formación cualificante también puede aumentar si los principales protagonistas (alumnos, empleadores y proveedores de formación) participan en la gestión de la educación general en un país.

En el Reino Unido, el índice de abandonos en la transición escuela-trabajo fue durante algunos años preocupantemente alto. Informes y estudios comparativos recientes reflejan la necesidad de prestar atención al tema. Las tasas de participación de jóvenes de 16 años en la educación de dedicación completa se mantienen relativamente estables, a un nivel del 70-72%, y del 58-59% para los de 17. El gobierno británico decidió solicitar un informe oficial sobre la educación entre 14 y 19 años con el objetivo de reformar los procesos de cualificación de jóvenes en Inglaterra, y de desplazar el conjunto de incentivos para obtener una mayor proporción de jóvenes dispuestos a permanecer y avanzar en el sistema educativo/formativo, en comparación con promociones previas. El informe ha dado lugar a un Libro Blanco.

Las reformas se iniciarán con una revisión del currículo previo a los 14 años, asumiendo que es necesario crear una base sólida para evitar el abandono en la formación posterior. Se reducirá el nivel prescrito para el currículo a los 14 años para concentrarlo en las asignaturas funcionales de matemáticas e inglés. La relevancia del currículo y la cualificación se logrará ofreciendo libertad de opción

y flexibilidad y creando en particular una oferta de formación profesional más coherente y de mejor calidad. Se incentivará a los jóvenes que abandonan actualmente el sistema con 16 años a continuar formándose con la oferta de adaptar el currículo profesional a sus necesidades y aspiraciones, pero de forma que les ofrezca claras oportunidades de progreso en el futuro; la personalización incluirá la opción de combinar elementos profesionales con formación de carácter más general. Se ha propuesto una posible vinculación de títulos de diferentes niveles; los jóvenes se motivarán para acceder al sistema si pueden ver las vías futuras y obtener créditos para lo que estudian. Todos los agentes participarán en el desarrollo de estos títulos, concebidos como alternativa clara y valiosa a las vías tradicionales de formación académica para jóvenes de formación profesional. Para los alumnos más desinteresados de 14 a 16 años se creará un programa piloto especial, basado en la campaña "Acceso al empleo" para jóvenes de más de 16.

Respuesta política 3: vincular la educación y el trabajo

Numerosos mecanismos refuerzan los vínculos entre la educación y el trabajo. La admisión de la experiencia de trabajo en programas de educación general, posiblemente como vías profesionales, será útil probablemente. También los contenidos programáticos que generen mayor empleabilidad contribuirán a ello, así como un análisis sistemático de las necesidades de cualificación en las empresas, que además garantizarán que las cualificaciones se encuentren actualizadas y estimularán a los empleadores a utilizarlas en sus procesos de reclutamiento. También pueden vincularse sólidamente la educación y el trabajo creando un sistema para el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales, de suerte que la formación en el trabajo pueda utilizarse para cualificaciones ulteriores, y la formación externa al trabajo pueda reconocerse en el ámbito laboral. La instauración de marcos de cualificaciones que muestren claramente los nexos entre las cualificaciones de naturaleza profesional y las académicas también será de ayuda; igualmente, la transferibilidad de cualificaciones puede permitir salvar distancias entre entornos educativos y entornos de trabajo. También los sistemas de transferencia de créditos pueden hacer posible esta labor de puente. Por último, debe mencionarse la participación de protagonistas como los empleadores, que pueden dar valor a las oportunidades que implica utilizar mejor las cualificaciones para sus procesos de reclutamiento y desarrollo en el puesto de trabajo.

Los mecanismos de apoyo incluyen la inversión en innovaciones pedagógicas que presten más atractivo a la formación en el trabajo para los que aprenden y proveedores, y que posibiliten ofrecer nuevas vías o rutas hacia la cualificación. Si las cualificaciones utilizan métodos basados en resultados, la transparencia adicional puede facilitar al empleador apreciar la utilidad práctica de una cualificación. En ocasiones, las cualificaciones ya existentes sirven para vincular la educación con el trabajo, pero las informaciones disponibles para los que aprenden son escasas; otro mecanismo de apoyo será, por tanto, garantizar una información actualizada y relevante para ellos. Controlar la respuesta de los que aprenden a la oferta de cualificaciones permitirá optimizar la coordinación de los diferentes elementos para vincular la esfera educativa y la laboral.

En Alemania, a mediados de la década de 1990 se crearon cuatro nuevas cualificaciones TIC para formar a trabajadores cualificados, reconocidas a escala

nacional en 1997. Su característica principal consistía en basarse en nuevos modelos estructurales de cualificación profesional inicial. Estas cualificaciones TIC constan de un conjunto relativamente estable de conocimientos, destrezas y competencias generales de tipo profesional, que constituyen las unidades obligatorias. Pueden complementarse estas con unidades opcionales que -en función del campo profesional elegido- componen entre una tercera parte y la mitad de la cualificación total.

Partiendo de estas cuatro cualificaciones, el Instituto Federal de formación Profesional (BIBB) definió, a petición del Ministerio Federal de Educación e Investigación -asesorado por un comité consultivo de expertos designados por las asociaciones principales de los dos lados de la industria-, un sistema de "formación continua" con tres niveles de carrera y un total de 35 cualificaciones. En el primer nivel se encuentran los "especialistas", en el segundo "los profesionales operativos" y en el tercero los "profesionales estratégicos". El primer nivel se compone de 29 perfiles de especialistas (asesor de clientes, programador, técnico informático, etc.). Las cualificaciones de este nivel son accesibles para los titulares de las cuatro posibles cualificaciones como trabajador cualificado y también para los que aprenden externos a la profesión. Los perfiles o cualificaciones individuales se encuentran claramente definidos por ámbitos de trabajo (sin intercambio posible); pueden utilizarse como cualificaciones de acceso para el siguiente nivel (nivel de profesional operativo). El proceso de cualificación y certificación requiere aproximadamente un año. No existen exámenes: un organismo acreditador privado certifica la cualificación. No obstante, pueden acceder al examen de profesional operativo quienes puedan demostrar convincentemente que han obtenido las destrezas que justifican su admisión. Ello significa que en este nivel puede sustituirse la formación formal por una certificación de la experiencia de trabajo.

En una segunda etapa, se definieron cuatro cualificaciones para el segundo nivel de la carrera en este sistema y otras dos más para el tercero. Para ambos niveles se exige un examen público de conformidad con la Ley de la Formación Profesional alemana. El segundo nivel ("profesional operativo") abarca los siguientes ámbitos de cualificación: competencias TIC, dirección/gestión de personal, gestión de presupuestos, ingeniería técnica, ingeniería de procesos, gestión de proyectos y marketing. La sección de dirección/gestión de personal está reconocida como parte del examen de competencias como formador. En el tercer nivel de la carrera ("profesional estratégico"), las cualificaciones se relacionan con el desarrollo de una política empresarial y de planificación de recursos, líneas de productos o inversiones. El nivel medio de este sistema se considera equivalente a un grado en Ingeniería y el nivel superior al de un Master en Ingeniería; las tareas correspondientes a este nivel recaen hoy en su mayor parte sobre titulados universitarios.

Para facilitar la transición entre el sistema de formación profesional y los estudios académicos, los ministros de educación y economía y los agentes sociales propugnan un sistema que convalide las cualificaciones profesionales para las cualificaciones de enseñanza superior, así como las reglamentaciones de la formación continua en el sector TIC. Se han solicitado de la Conferencia

Permanente de Ministros de Educación y Cultura de los *Länder* (estados federados) que permita convalidar estas nuevas cualificaciones TIC para proseguir estudios superiores, aplicando un sistema de puntos como el que rige en el marco del Sistema Europeo de Transferencia de Créditos.

Respuesta política 4: facilitar un acceso sin trabas a las cualificaciones

Los mecanismos fuertes incluyen el desarrollo de nuevas rutas hacia cualificaciones existentes, que puedan resultar más atractivas para algunos alumnos, lo cual conlleva también la transferencia de créditos por formaciones previas. La reducción de costes hace posible acceder a cualificaciones que impliquen altos desembolsos. Todo mecanismo que preste transparencia a los requisitos de cualificaciones, mejorando los sistemas de información y orientación, apoyará fuertemente esta respuesta política, al igual que la oportunidad de reconocer aprendizajes previos para una cualificación.

La flexibilidad en programas formativos puede estimular a aquellos que aprenden no interesados por una formación cualificante, y un marco de cualificaciones expondrá claramente estas oportunidades a los interesados. Utilizar los resultados de aprendizaje para describir cualificaciones y programas de formación permite aclarar la preparación necesaria para una formación cualificante, y consiguientemente abre más vías y opciones personales. Toda medida de control que permita detectar obstáculos a la formación cualificante resultará útil para la labor de los proveedores. Implicar a toda una serie de protagonistas puede inspirar confianza en las vías de acceso a cualificaciones a menudo bloqueadas. Pero crear un acceso más abierto e incrementar la participación de una serie de agentes interesados son intervenciones que reclaman una coordinación más estrecha entre los protagonistas de un sistema de cualificaciones.

En Suiza, la modularización contribuye a ensanchar el acceso a las cualificaciones. Los debates políticos del decenio de 1990 se centraron en el aumento de la flexibilidad por medio de un sistema modular, particularmente para la formación profesional de nivel superior. Algunas asociaciones profesionales comenzaron a trabajar en un programa de exámenes profesionales medios y superiores, bajo los auspicios de la Oficina Federal de la Enseñanza Profesional y la Tecnología. Uno de los resultados ha sido el desarrollo común de módulos curriculares semejantes para diferentes profesiones (p.e. contabilidad, gestión de PYMEs), lo que ha contribuido a ampliar el acceso a la formación.

Durante un primer período de experimentación, el sistema fue bien acogido por las asociaciones profesionales, observándose efectos positivos en los resultados profesionales de muchos módulos. Partiendo de estas experiencias favorables, el parlamento suizo decidió consolidar la base legal para una implantación general de la modularización en el sistema helvético de formación profesional, a través de una nueva ley federal de la enseñanza profesional (adoptada por el parlamento federal a finales de 2002). Un elemento importante del nuevo dispositivo legal es la disociación que establece entre currículo y procedimiento de cualificación.

El objetivo más importante de esta modularización consiste en permitir a los ciudadanos optar por currículos individuales, particularmente en términos de fecha, ubicación del módulo y composición/estructura. Al reconocer las

cualificaciones de tipo parcial, este sistema responde a los requisitos de permeabilidad y flexibilidad, e intensifica el reconocimiento mutuo de módulos.

La Oficina Federal es responsable de continuar desarrollando esta enseñanza modular, garantizar la información sobre la formación profesional de tipo modular y coordinar el reconocimiento mutuo de módulos, currículos y vías formativas entre diferentes carreras. Para la consecución de estos objetivos, la Oficina Federal ha elaborado a finales de mayo de 2002 unas directrices sobre la formación profesional modular (véase ww.bbt.admin.ch/berufsbi/projekte/modula/f/index.htm, en versión francesa).

Respuesta política 5: diversificar los procesos de evaluación

Los mecanismos de efectos fuertes para esta respuesta política incluyen la implantación de una transferencia de créditos, lo cual exige comparar entre sí previamente los distintos modos de evaluación existentes. Lo mismo puede aplicarse a los sistemas de reconocimiento de aprendizajes previos. También los métodos orientados a resultados de aprendizaje pueden exigir como premisa el desarrollo de modelos más diversificados de evaluación basados en criterios.

Los mecanismos de apoyo, que implican cambios en los programas formativos para responder a las opciones del que aprende o a innovaciones de los métodos de enseñanza, contribuirán a crear métodos evaluadores más diversificados, así como lo hará la necesidad de garantizar que estos métodos sean los adecuados y cumplan los requisitos de garantía de la calidad. Asimismo, será necesario controlar cómo evoluciona la diversificación de los métodos de evaluación para mantener la confianza en los resultados de cualificación generados por los nuevos métodos.

México ha prestado atención a diversificar sus procesos de evaluación, recurriendo para ello a tres iniciativas distintas:

(a) Instaurar sistemas para el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales

Tanto personas que trabajan como desempleados pueden aspirar a una certificación de sus competencias profesionales, independientemente del lugar y forma de su obtención. Se les incentiva para utilizar los servicios de los nuevos centros de evaluaciones (CEs), que pueden ser empresas, cámaras, asociaciones empresariales, centros educativos o sindicatos. Cerca de 1.400 centros de este tipo se hallan acreditados para efectuar evaluaciones.

Las personas que poseen un certificado de competencia profesional pueden solicitar el reconocimiento de sus competencias para vías de formación académicas y profesionales. Será posible implantar criterios de evaluación de créditos para vincular estos certificados de competencia profesional con programas de diferentes ciclos, niveles y carreras educativas dentro del sistema educativo nacional. Este acuerdo incluye la posibilidad -para quienes hayan obtenido su formación fuera de las vías mencionadas y no posean certificado alguno- de presentarse a exámenes con el fin de reconocer sus aprendizajes previos. La nueva reglamentación estipula que los beneficiarios pueden alcanzar un reconocimiento

por medio de certificados, registros, diplomas o títulos; la acreditación formativa se efectúa por asignaturas, grados, ciclos, niveles o carreras. Gracias a la nueva reglamentación, 32.637 personas han recibido ya un certificado de enseñanza secundaria superior (Nivel ISCED/CINE 3C), y 656 han logrado licenciarse en una de 24 profesiones distintas.

(b) Aumentar el uso de métodos de evaluación basados en resultados

Este mecanismo forma parte intrínseca del desarrollo de la formación profesional mexicana basada en estándares. El método de evaluación utilizado se basa en resultados, de conformidad con criterios estipulados por las agencias nacionales. En otras palabras, para determinar si una persona es competente se evalúan las evidencias de aprendizaje con respecto a criterios de desempeño y ámbitos de aplicación fijados.

(c) Ofrecer transferencia de créditos

El reconocimiento y la transferencia de créditos académicos constituyen un tema de gran importancia para los 138 centros públicos y privados de enseñanza superior, miembros de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Algunos programas interinstitucionales han comenzado ya a aplicarse con transferencia de créditos. Por ejemplo, los titulados de la Universidad Tecnológica de Aguascalientes en las diplomaturas de dos años pueden continuar estudiando la licenciatura y emprender la carrera correspondiente en la Universidad Autónoma de Aguascalientes, gracias al reconocimiento y transferencia de créditos.

Respuesta política 6: dar un carácter progresivo a las cualificaciones

Los mecanismos de principales efectos sobre esta respuesta política tienen que ver todos con incrementar la coherencia de un sistema de cualificaciones; por ejemplo, desarrollar un marco de cualificaciones, o definir vías formativas que permitan incorporar nuevas rutas hacia la cualificación. Los métodos basados en resultados de aprendizaje y la operación de un sistema de transferencia de créditos generarán ideas más claras entre todos los protagonistas sobre la estructura de una cualificación o su relación con otra. La infraestructura del sistema de cualificaciones también necesita evidentemente una buena coordinación.

Esta respuesta política recibe asimismo apoyo de toda iniciativa que flexibilice el sistema de cualificaciones y que permita que el nivel de una cualificación se contabilice para otra, por ejemplo a través del reconocimiento de aprendizajes no formales o la transferibilidad de cualificaciones. La implicación de los protagonistas también ayudará a garantizar que se detecten y eliminen obstáculos innecesarios para la cualificación progresiva, y que la información y orientación muestren con claridad la naturaleza progresiva de las cualificaciones. Además de las medidas de garantía de la calidad, esta respuesta política se favorece con medidas de control sistemático sobre como la gente progresa (o no) en el sistema de cualificaciones: con el control de calidad, los proveedores pueden garantizar que las cualificaciones operan de manera claramente progresiva.

El *Associate Degree* o diploma asociado se añadió al Marco de Cualificaciones Australiano en 2004. Se trata de una nueva diplomatura de 2 años, de nivel equivalente al *Advanced Diploma* o diploma avanzado (cualificación básicamente de formación profesional).

En épocas anteriores, algunas universidades australianas impartían gracias a sus competencias autónomas una diplomatura como título de ámbito local, acreditado con criterios también locales. Ahora que el *Associate Degree* es una cualificación nacional basada en criterios y directrices válidas en todo el estado, puede impartirse como carrera coherente *intersectorial* por todos los proveedores que cumplan los correspondientes requisitos oficiales para una cualificación de enseñanza superior. Entre estos proveedores se cuentan los centros públicos de formación profesional (p.e. *Technical and Further Education institutions – TAFEs*), entidades privadas de formación profesional y centros de enseñanza superior.

El *Associate Degree* australiano ilustra la flexibilidad de la estructura sectorial del Marco de Cualificaciones en este país. Ya que las cualificaciones australianas son claramente específicas por sectores en cuanto a resultados y requisitos de garantía de la calidad, pueden impartirse por distintos proveedores en cualquier sector, sin perder claridad o definición con respecto a su calidad y estándares particulares en un sector. La capacidad de que un mismo centro formativo imparta cualificaciones para diversos sectores constituye un aspecto importante de la capacidad de respuesta de este sistema nacional a las necesidades locales de diversidad en las vías formativas.

El *Associate Degree* supone asimismo un complemento positivo al Marco de Cualificaciones Australiano, bajo los criterios siguientes:

- Es una diplomatura de ciclo breve, particularmente idónea para nuevas profesiones basadas en el conocimiento y multidisciplinares hoy emergentes, y destinada a profesionales de nivel medio en ámbitos como la biotecnología y la nanotecnología;
- Su propio diseño responde ya a la diversidad de los mercados internacionales y a la globalización del conocimiento;
- Se ofrece como vía alternativa para el grado correspondiente, y como punto de escape, sin dejar de constituir una cualificación por derecho propio;
- Estimula a combinar creativamente estudios de grado, al ser una vía estructurada de pleno crédito;
- Ofrece una alternativa formativa al *Advanced Diploma*, al centrarse más en el conocimineto de base de la disciplina académica particular y en competencias para la empleabilidad más genéricas que especializadas.

Respuesta política 7: hacer transparente el sistema de cualificaciones

Son numerosos los mecanismos que permiten incrementar la transparencia. Los marcos de cualificaciones y las vías formativas suelen utilizarse con este propósito.

Exponer claramente los objetivos formativos de las cualificaciones mediante resultados de aprendizaje contribuye a aclarar la cualificación a los que aprenden y es útil también para el reclutadores. La coherencia en la gestión de todos los aspectos generales de los sistemas de cualificaciones (incluyendo el empleo de procesos de garantía de la calidad) y la presencia de una serie de organismos o agencias implicados en el diseño e impartición de las cualificaciones es también importante. Comprometer a los distintos protagonistas en el desarrollo de cualificaciones ayuda a detectar aquellas áreas donde un sistema esté precisado de clarificación.

Además de las medidas de efectos fuertes, también la transferibilidad de una cualificación entre varios contextos puede apoyar esta respuesta política, al igual que sucede con un eventual control sistemático de los puntos de vista de los alumnos sobre las cualificaciones y sus vínculos. En ocasiones, es necesario explicar con mayor claridad al usuario potencial las cualificaciones disponibles, sus requisitos y el posible rendimiento que se deriva de su obtención.

El sistema de la formación profesional español se ha reformado con el propósito de hacerse más transparente para cualquier usuario. Se pretendía crear un sistema global de formación profesional, cualificaciones y acreditación, coordinado con las políticas activas de empleo y de fomento de la movilidad laboral y el aprendizaje a lo largo de la vida. La creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales constituía una parte del programa nacional de reforma (1998-2002), y aspiraba a integrar los diversos subsistemas de formación profesional. Entre las medidas propuestas se encontraba asimismo la creación del Instituto Nacional de las Cualificaciones. En 2002 se promulgó una nueva ley sobre las cualificaciones y la formación profesional, que constituye la base legal para crear un marco de cualificaciones español. Fija asimismo el concepto de cualificación profesional, definida como el conjunto de competencias profesionales específicas que pueden obtenerse a través de procesos formales, no formales o informales, sometidos a un control de la calidad.

La instauración del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional ha permitido extraer los instrumentos necesarios para la transparencia: el procedimiento de reconocimiento, evaluación y registro de cualificaciones profesionales; las funciones de información y orientación en formación profesional; la reestructuración de la red de centros de FP; y el reordenamiento y actualización permanente de las ofertas de formación profesional que forman parte del Sistema. Con estos instrumentos, y por medio del análisis de las equivalencias entre los subsistemas de FP y los procedimientos de asignación de créditos a los aprendizajes formales o no formales -también mediante control, evaluación y mejora de su calidad y su labor- , el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional ha efectuado en España una contribución básica para la transparencia.

Este Sistema comprende el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, de estructura modular, organizado en 26 familias profesionales y ordenado en 5 niveles; este Catálogo se encuentra actualmente en fase avanzada de elaboración.

Un documento reciente sobre la educación y la formación (*"Una educación de calidad para todos y entre todos", Ministerio de Educación y Ciencia, debate educativo.mec.es, 2004*) reitera la voluntad de avanzar en la integración progresiva de los diversos subsistemas, reconociendo algunos de los problemas históricos más acuciantes que esta tarea comporta. Dicho documento se encuentra actualmente sometido a un proceso de debate social y político.

Respuesta política 8: revisar la financiación e incrementar la eficacia

La eficacia y la reducción de costes surgirán de aquellos mecanismos que hagan más rentable las cualificaciones: su transferibilidad, la transferencia de créditos, el reconocimiento de los aprendizajes existentes y la concienciación de los empleadores. Estos mecanismos pueden complementarse con aquellos que hacen a las cualificaciones responder plenamente a las necesidades de los protagonistas: por ejemplo, garantizar que los métodos de análisis de necesidades sean precisos, un proceso al que puede contribuir la participación de los agentes. También pueden utilizarse métodos de garantía de la calidad y procedimientos de control para asegurar que el propio proceso de cualificación es eficaz y minimiza el coste de la cualificación individual. Por último, las medidas destinadas a incrementar la coordinación repercuten directamente sobre la eficacia de un sistema de cualificaciones.

Algunos mecanismos surten efectos de apoyo a esta respuesta política, en particular la comunicación eficaz del rendimiento de las cualificaciones a los que aprenden. Los marcos, las nuevas vías hacia la cualificación y los avances pedagógicos también permiten reducir costes y confieren mayor eficacia a la cualificación. La evaluación basada en resultados, que posee la virtud de ser transparente, puede reducir asimismo ineficacias y mejorar el nivel de coherencia de todo un sistema.

En Dinamarca, la denominada Clarificación Individual de Competencias (IKA o *Individual Kompetenceafklaring*) ha quedado asociada oficialmente a la formación profesional de adultos como opción desde 1997. Su objetivo es clarificar las competencias personales y profesionales de un solicitante y sus eventuales necesidades formativas, preparándole también para participar en una formación profesional de adultos. En 2002, unas 22.000 personas tomaron parte en algún programa individual de clarificación de competencias. En comparación con las cifras de 1999, ello supone un incremento de 13.776 personas, lo que corresponde a un aumento de aproximadamente 168%.

Si el solicitante no satisface los requisitos de admisión, el centro debe informarle sobre estos. El asesoramiento forma así parte integrante del procedimiento de solicitud y evaluación.

A partir de este proceso de evaluación que ordena la legislación, se elabora un plan formativo personal para el solicitante. Este plan tiene una validez de 6 años. Su duración, de carácter flexible, permite al adulto continuar trabajando a la vez que obtiene una cualificación profesional correspondiente al nivel de la FP inicial. Para el sistema, ello supone un incremento de eficacia. Para el ciudadano puede incrementar la motivación de participar en el aprendizaje a lo largo de la vida, ya

que el individuo sólo necesita completar módulos para las áreas en que no posea las competencias que requiere la cualificación a la que aspira. Desde un punto de vista económico, el sistema puede hacer más asequible el aprendizaje a lo largo de la vida, ya que la clarificación individual de competencias abre el acceso a una cualificación sobre una base parcial durante períodos largos.

Respuesta política 9: mejorar la gestión del sistema de cualificaciones

Pueden mejorar la gestión de un sistema de cualificaciones aquellos mecanismos que instauren estructuras claras (marcos), que controlen el modo operativo del sistema, y que comuniquen claramente su funcionamiento. También la participación de los protagonistas en todos estos procesos contribuirá a su coordinación. Con todo, un elemento básico para el proceso de gestión de un sistema consiste en disponer de mejores instrumentos de coordinación, como la implantación de un proceso eficaz de garantía de la calidad.

Otros mecanismos para vincular cualificaciones y contribuir a la coordinación son los sistemas de transferencia de créditos y las medidas que confieran una óptima transferibilidad a las cualificaciones. También apoyan una mejor gestión mecanismos como elaborar métodos eficaces de análisis de necesidades y asegurar que la información ofrecida al usuario sobre el sistema sea precisa y útil.

Irlanda está llevando a cabo un proceso de reforma y reordenamiento del sistema de cualificaciones. Este proceso se basa en la legislación correspondiente (la Ley de las Cualificaciones [de Educación y Formación] de 1999), y combina la reorganización estructural con la implantación de un marco nacional de cualificaciones en el país.

En 2001 se decidió crear tres nuevas organizaciones oficiales: la *National Qualifications Authority* (Autoridad Nacional de Cualificaciones) y dos *Awards Councils* (Consejos de Acreditadores). Con la misión de desarrollar y aplicar un Marco Nacional de Cualificaciones basado en estándares fijos de conocimientos, destrezas y competencias. En marzo de 2003 se ha publicado un anteproyecto de Marco, que está entrando en operación tras un breve período transitorio.

La creación de las nuevas entidades y la aplicación de otras medidas previstas por la legislación han surtido ya efectos de importancia sobre todas las estructuras y organizaciones del sistema de cualificación irlandés. Partiendo de un proceso concertado de consultas dirigido por la nueva Autoridad de las Cualificaciones, se ha llevado a cabo un detallado debate sobre todos los temas relativos a las titulaciones y las cualificaciones, que ha contribuido claramente al diseño del nuevo sistema de cualificaciones. La *Authority* es el motor único e independiente de decisión y desarrollo político que impulsa este proceso de reforma. La creación de los nuevos *Awards Councils* o Consejos Acreditadores ha eliminado gran parte de la complejidad que caracterizaba al sistema anterior. Diversos sistemas de titulación, antes competencia de distintos centros de FP se han reunido bajo la égida del nuevo "*Further Education and Training Awards Council*" (Consejo de Titulaciones de Enseñanza y Formación de Perfeccionamiento), que es ahora el

único organismo con competencia legal para acreditar cualificaciones de formación profesional en Irlanda. El nuevo *Council* concede cualificaciones para toda una serie de centros de enseñanza superior.

El Marco Nacional irlandés es una estructura en niveles que permite una sencilla comparación entre cualificaciones. Se ha definido este Marco de la manera siguiente:

"*Un instrumento único y aceptado a escala nacional e internacional, que permite medir y relacionar entre sí todos los logros de aprendizaje de manera coherente, y que define también la relación existente entre todas las titulaciones de enseñanza y formación*."

Tras la promulgación del Marco en octubre de 2003, su aplicación ha sido rápida. Las nuevas cualificaciones "marco" han pasado a utilizarse en todo el espectro de la enseñanza/formación superior desde otoño de 2004, y se espera la implantación de un nuevo sistema de títulos de enseñanza/formación de perfeccionamiento (incluyendo FP) para mediados del 2005. Mientras tanto, prosigue la labor de referenciar cientos de cualificaciones antiguas existentes, que deberán irse sustituyendo por los nuevos títulos conforme a los niveles indicados en el Marco.

El Marco es una estructura en 10 niveles en la que se asientan los títulos obtenidos en escuelas, empresas, comunidades, centros de formación, institutos o universidades, desde las titulaciones más básicas hasta las más avanzadas. Permite por tanto reconocer toda formación, incluyendo la conseguida por experiencia laboral o en otros contextos de carácter no formal. Pueden consultarse detalles sobre el Marco irlandés y sobre su funcionamiento en www.nfq.ie.

Para cada uno de los niveles en que se subdivide el Marco, se han definido estándares de conocimientos, destrezas y competencias que definen los resultados que debe demostrar quien aspire a la titulación. Esto confiere un nuevo significado al título, ya que éste reconoce resultados de aprendizaje -esto es, lo que la persona titulada conoce, puede hacer y comprende- más que el tiempo dedicado a un programa de formación.

Además de la creación del propio Marco, la *Qualifications Authority* tenía el mandato de instaurar políticas y procedimientos para fomentar la movilidad de los que aprenden y mejorar sus oportunidades de acceder a cualificaciones. La estrategia resultante intenta producir cambios en los siguientes ámbitos:

- sistema de créditos y reconocimiento de aprendizajes previos;
- transferencia y vías de progreso formativo;
- disposiciones de acceso;
- oferta de información para el alumnado.

El diseño del Marco irlandés toma en cuenta la necesidad de facilitar la estrategia de movilidad. Pueden consultarse otros detalles sobre dicha estrategia en el documento oficial "*Policies, Actions and Procedures for Access, Transfer and Progression for Learners*" (Políticas, medidas y procedimientos de acceso, transferencia y progreso de los que aprenden), bajo www.nqai.ie.

5.3. La potencia y la versatilidad de cada mecanismo

Como ya se ha indicado, pueden asignarse los mecanismos a dos categorías distintas, en función de si sus efectos son fuertes o de apoyo. Por tanto, resulta posible analizar la forma en que un mecanismo apoya cada respuesta política partiendo del Cuadro 5.1, y clasificar cada mecanismo en función del número de respuestas políticas que sea capaz de apoyar. El Cuadro 5.2 muestra el resultado de este proceso de clasificación. Los mecanismos que surten efectos de tipo fuerte en numerosas respuestas políticas son probablemente los más importantes. Con todo, una vez más la frontera entre "fuerte" y "débil" es arbitraria, y será necesario analizar atentamente lo que esta clasificación realmente significa.

Cuadro 5.2. **Clasificación de efectos de los mecanismos**

Mecanismo	Número de respuestas políticas para las que el mecanismo surte efectos fuertes	Número de respuestas políticas para las que el mecanismo surte efectos de apoyo	Clasificación
1. Comunicar el rendimiento de la formación cualificante	1	2	19
2. Reconocer competencias para la empleabilidad	2	0	16=
3. Instaurar marcos de cualificaciones	4	4	4
4. Aumentar las opciones de cualificación para el que aprende	2	0	16=
5. Clarificar las vías formativas	4	1	8
6. Ofrecer transferencia de créditos	7	1	1
7. Aumentar la flexibilidad de los programas de formación cualificante	3	3	10=
8. Crear nuevas rutas hacia la cualificación	4	3	5
9. Reducir el coste de la cualificación	3	1	12=
10. Reconocer aprendizajes no formales e informales	5	1	3
11. Control del sistema de cualificaciones	2	6	14
12. Optimizar la participación de los protagonistas en el sistema de cualificaciones	5	3	2
13. Mejorar los métodos de análisis de necesidades para mantener actualizadas las cualificaciones	3	1	12=
14. Mejorar el uso de cualificaciones en el reclutamiento	1	1	20
15. Garantizar transferibilidad de cualificaciones	3	3	10=
16. Invertir en innovaciones pedagógicas	1	4	18
17. Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje	3	4	9
18. Maximizar la coordinación en el sistema de cualificaciones	4	2	6=
19. Optimizar la garantía de la calidad	4	2	6=
20. Mejorar la información y la orientación sobre el sistema de cualificaciones	2	4	15

¿Qué significa realmente esta clasificación?

En primer lugar, es importante observar que las respuestas políticas se han extrapolado de iniciativas reales observadas en cada país, que ya existen en diversos estados como medidas políticas maduras o como proyectos con clara intencionalidad. Sin embargo, los mecanismos no se han extrapolado directamente de hechos o medidas nacionales, de una manera similar. Se basan más bien en observaciones generales de los elementos que podrían modificar la forma de actuar de los principales protagonistas. Es bastante posible que algunos mecanismos no se utilicen en absoluto en varios países.

Un ejercicio útil consiste en considerar el significado de que un mecanismo reciba una puntuación máxima según esta clasificación. El hecho permite deducir una de las siguientes conclusiones (o todas a la vez):

- El mecanismo constituye la forma más útil de mejorar el aprendizaje a lo largo de la vida a través de los sistemas de cualificaciones, porque apoya más respuestas políticas que los restantes;
- Es la posibilidad más rentable, ya que apoya numerosas respuestas políticas;
- Si las respuestas políticas están mal definidas, debido quizás a la falta de un diagnóstico fiable de los problemas existentes, el mecanismo supone una opción segura para optimizar el aprendizaje a lo largo de la vida;
- El mecanismo contribuye a más objetivos que otros mecanismos de clasificación inferior, porque los objetivos que estos últimos apoyan son más específicos.

Los mecanismos de clasificación alta presentan algunas propiedades que merecen un análisis más a fondo. Hay cinco mecanismos que apoyan numerosas respuestas políticas: son, en concreto, *ofrecer transferencia de créditos, optimizar la participación de los protagonistas en el sistema de cualificaciones, reconocer aprendizajes no formales e informales, instaurar marcos de cualificaciones* y *crear nuevas rutas hacia la cualificación*. Cada uno de estos cinco mecanismos apoya casi todas las respuestas políticas, la mayoría de ellos con efectos fuertes. Sus orígenes se han elaborado y presentado en el Capítulo 4, y sus efectos de apoyo se han descrito anteriormente. Pero puede resultar útil analizar las posibles causas de sus efectos fuertes con algo más de detalle.

Ofrecer transferencia de créditos

Ofrecer a una persona la posibilidad de reconocer parte de lo que ha aprendido para una cualificación, con vistas a obtener otra, parece un proceso relativamente simple. No obstante, hay ciertas premisas a dicha transferencia que afectan a muchas partes de un sistema de cualificaciones. En primer lugar, es necesario definir y comunicar claramente los logros que pueden transferirse. Ello significa que debe describirse explícitamente para cada cualificación el currículo y los resultados de aprendizaje. En segundo lugar, la fiabilidad y validez de la evaluación de un alumno, y la calidad del proceso de cualificación, deben estar fuera de dudas. Tercero, el centro que realiza el reconocimiento formativo y la institución que acoge al alumno deben mantener algún tipo de relación estructural, y sus operaciones deberán ser compatibles.

De esta manera, ofrecer transferencia de créditos afecta a toda una serie de elementos importantes de los sistemas de cualificaciones, y el diseño e instauración

de un proceso de transferencia de créditos actúa por tanto como potente instrumento de reforma y como generador de coherencia para todo el sistema. Ofrecer transferencia de créditos exige a todos los asociados en un sistema de cualificaciones revisar sus procesos y reformar aquellos que sean incompatibles con el objetivo de reconocer para un contexto el nivel educativo/formativo alcanzado por un alumno en otro. El resultado es que el funcionamiento de todo el sistema de cualificaciones se hace más sistemático, y se refuerzan numerosas de las respuestas políticas posibles. Los ejemplos más obvios son que el modelo sistemático hace el sistema de cualificaciones más transparente y hace a las cualificaciones más progresivas, y además puede producir una mayor eficacia en la oferta de formaciones cualificantes.

Optimizar la participación de los protagonistas en el sistema de cualificaciones

A fin de cuentas, los protagonistas o agentes participantes son los auténticos propietarios de un sistema de cualificaciones. En tanto que proveedores y consumidores de la formación, su opinión sobre formas posibles de mejorar el sistema son evidentemente importantes. Si una respuesta política ideada para mejorar un sistema de cualificaciones pretende ser eficaz, es necesario la mayor participación posible de los protagonistas. Esta participación puede adoptar dos formas distintas: en primer término como gestores y operadores del sistema de cualificaciones, lo que puede optimizarse creando una estructura de comités consultivos y de gestión para ocuparse de diferentes aspectos; en segundo lugar, los protagonistas también participan realimentando con su opinión la administración central del sistema, a partir de actividades de control y evaluación. Son un vehículo para controlar el sistema de cualificaciones y comunicar el funcionamiento práctico del mismo; su actuación puede contribuir a la transparencia y coherencia del sistema. Por tanto, la participación de los protagonistas puede crear las condiciones necesarias para perfeccionar todo sistema de cualificaciones. Por ello no es sorprendente que este mecanismo surta efectos potenciales fuertes.

Reconocer aprendizajes no formales e informales

Los sistemas de reconocimiento que generan información sobre los logros de aprendizaje obtenidos en diversos contextos que pueden contribuir a una cualificación formal actúan como llave que abre el acceso a esta cualificación para muchas personas. El reconocimiento de algún tipo de aprendizaje puede alentar a muchos a continuar formándose y alcanzar posiblemente una cualificación adicional. El volumen de aprendizajes no formales e informales es enorme, y por tanto el potencial para crear vías a la formación cualificante de todo/a interesado/a es también inmenso. Estos sistemas pueden constituir además “sensores” eficaces de las necesidades específicas de los que aprenden y empleadores derivadas de la esfera vital y laboral. También pueden inducir la necesidad de innovación en cuanto a metodologías de evaluación. Cuando un sistema formal tiende a evolucionar, la información derivada del reconocimiento de aprendizajes no formales e informales puede representar una rica fuente de ideas. El reconocimiento genera además una serie de nuevos protagonistas antes externos a los sistemas formales (p.e. pequeñas empresas, grupos sociales específicos), que pueden crear las condiciones para atraer a más personas a la formación cualificante.

Instaurar marcos de cualificaciones

Los marcos de cualificaciones describen explícitamente la relación entre cualificaciones. Su objetivo es incrementar la transparencia y mostrar vías potenciales de progreso en el sistema; pueden convertirse en la base de sistemas de transferencia de créditos. Se trata de instrumentos superestructurales, que pueden utilizarse para hacer participar a todos los protagonistas en el desarrollo y coordinación de un sistema de cualificaciones. A menudo se usan como herramientas para la regulación y la garantía de la calidad. Simultáneamente, un marco de cualificaciones puede abrir oportunidades a potenciales alumnos, ya que expone claramente las rutas de progreso y ofrece la oportunidad de racionalizar cualificaciones, al reducir solapamientos entre ellas. Por todos estos conceptos, los marcos crean un entorno que permite reorganizar todo un sistema de cualificaciones. Esto significa que la gestión del marco de cualificaciones puede utilizarse como instrumento para promover numerosas respuestas políticas.

Crear nuevas rutas hacia la cualificación

La creación de nuevas rutas de cualificación, incluyendo vías de acceso más flexible y múltiple, requiere un análisis previo cuidadoso de las necesidades, y también un debate entre protagonistas sobre la forma más idóneas para las nuevas rutas. El desarrollo de nuevas rutas/vías debe contribuir a clarificar las relaciones existentes entre cualificaciones. Dado que las nuevas rutas no obligan a crear nuevas cualificaciones, constituyen una forma relativamente sencilla de generar un entorno más favorable al aprendizaje a lo largo de la vida. Con frecuencia, una nueva ruta/vía de cualificación recurrirá a otros mecanismos, como el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales; al centrar su atención en éstos, estará promoviendo eficazmente el aprendizaje a lo largo de la vida.

Valor de los mecanismos de apoyo

Algunos de los mecanismos poderosos o "de efectos fuertes" surten con frecuencia también un efecto de apoyo. Esto no puede sorprender, ya que un mecanismo fuerte también puede desempeñar una función de apoyo en algunos casos. Algunos mecanismos muy presentes entre los "efectos de apoyo" no aparecen en la categoría de "efectos fuertes" (*control del sistema de cualificaciones, invertir en innovaciones pedagógicas, mejorar la información y orientación sobre sistemas de cualificaciones*) ¿Cuál es el motivo? Estos tres mecanismos merecen algún análisis desde el punto de vista político.

Las razones a favor de un *control del sistema de cualificaciones* remiten a las ventajas de proporcionar información de la base hasta los responsables. En los sistemas que son objeto de frecuentes críticas por su excesiva orientación a la oferta, no es sorprendente que la orientación a la demanda se considere un mecanismo con fuertes efectos de apoyo, sin alcanzar un papel de protagonista. En buena medida, *mejorar la información y orientación sobre los sistemas de cualificaciones* pertenece a la misma categoría pero en el otro polo: hay pruebas claras de que informar a alumnos potenciales y/o a quienes buscan una cualificación puede surtir efectos de apoyo (OCDE, 2003, 2004 y 2005a). Los motivos son dobles: en primer lugar, el ciudadano que no es consciente de las posibilidades de emprender una formación cualificante debe recibir información sobre los posibles

beneficios de a) la formación, y b) la formación cualificante; en segundo término, para las personas ya convencidas del valor de toda formación y de la formación cualificante en concreto, la información/orientación idónea puede generar una mejor elección de la cualificación, pues en un sistema casi siempre bastante complejo es necesaria una orientación individual. Por último, *invertir en innovaciones pedagógicas* también constituye un mecanismo típico con efectos de apoyo. Por ejemplo, en el ámbito de la educación de adultos es evidente que la falta de innovaciones pedagógicas es un factor muy disuasorio de la participación. No se puede formar al adulto de la misma manera en que se forma a jóvenes. Puede que no sea un mecanismo potente, pero una vez más se trata de un buen complemento a los mecanismos de efectos fuertes, ya que actúa sobre la motivación individual para formarse o para lograr una cualificación.

Además de los mecanismos detectados en posiciones altas de esta clasificación, que deben probablemente considerarse prioridad absoluta, vemos que el Cuadro 5.2 también revela aquellos mecanismos que, aplicados en conjunción con los fuertes, "engrasan" el sistema y contribuyen a su buen funcionamiento. Así pues, algunos mecanismos pueden calificarse de "motores", mientras otros actúan de "lubricantes". Es interesante que estos mecanismos con efectos de apoyo pero no decisivos se encuentren muy próximos a las necesidades de los ciudadanos, es decir, las de escucharles, adaptar la pedagogía a sus capacidades y expectativas, informarles y orientarles a través de su propio sistema de cualificaciones. Esto tiene gran importancia para la decisión política, ya que las medidas tienen sus costes. Mientras que *ofrecer transferencia de créditos, reconocer aprendizajes no formales e informales* o *instaurar marcos de cualificaciones* pueden suponer medidas costosas, hay motivos para pensar que *controlar el sistema de cualificaciones, invertir en innovaciones pedagógicas* o *mejorar la información y orientación sobre el sistema de cualificaciones* pueden resultar menos caras y a pesar de ello proporcionar apoyo a las respuestas políticas.

Las consecuencias de estas conclusiones se debatirán en el Capítulo 6 siguiente, y serán tema de un nuevo estudio de la OCDE sobre reconocimiento de aprendizajes no formales e informales y transferencia de créditos (OCDE, 2005b).

5.4. Mecanismos de cambio

Se observa que algunos países prestan particular atención a determinados mecanismos porque su aplicación puede surtir efectos profundos o variados sobre otros mecanismos y por tanto sobre los sistemas. Un mecanismo puede por ejemplo posibilitar otro o multiplicar su efecto. Partiendo de este análisis, resulta posible detectar tres mecanismos que denominaremos *mecanismos de cambio*:

- Comunicar el rendimiento de las formaciones cualificantes;
- Instaurar marcos de cualificaciones;
- Invertir en innovaciones pedagógicas.

Estos tres mecanismos se han deducido de una manera teórica, y sin referencia al Cuadro 5.1.

Al interpretar el modo de utilización de estos tres mecanismos resulta evidente que, en contraste con los mecanismos "lubricantes" (de apoyo) antes expuestos, los mecanismos de cambio no afectan por lo general a los que aprenden directamente, y

apenas les proporcionan beneficios directos. Sus efectos se consideran más bien interiorizados en el sistema, y su característica principal consiste en ser motores de cambio. Pueden contrastarse las potentes ventajas que se derivan para el alumnado de la instauración de un sistema de créditos con los resultados menos inmediatos de la creación de un marco de cualificaciones. No obstante, desde la perspectiva del sistema, es evidente que dicho marco de cualificaciones puede facilitar el desarrollo de sistemas de crédito, por ejemplo generando un entorno en el que la transferencia de créditos pueda aplicarse a una escala muy superior a la tradicional (nacional, o incluso internacionalmente).

Se considera que estos "mecanismos de cambio" surten efectos particulares cuando interactúan con otros mecanismos, pues en ese caso operan como "posibilitadores", "multiplicadores" o "desencadenantes". La inversión en innovaciones pedagógicas puede crear un entorno que permita a las reformas incrementar la flexibilidad de programas formativos. Comunicar el rendimiento de la formación cualificante puede centrar directamente la atención en la empleabilidad, y desencadenar la mejora en el uso de las cualificaciones para procesos de reclutamiento. La creación de marcos de cualificaciones se considera un poderoso multiplicador que refuerza y coordina los efectos de otras muchas medidas, como el desarrollo de vías formativas, la creación de sistemas de créditos y la oferta de nuevas rutas hacia la cualificación. El Cuadro 5.3 reordena el conjunto de mecanismos para ilustrar los "mecanismos de cambio" y los restantes mecanismos con los que interactúan básicamente. Obviamente, son posibles las interacciones múltiples.

Cuadro 5.3. **Mecanismos de cambio y su interacción con otros mecanismos**

Mecanismo de cambio	Instaurar marcos de cualificaciones	Comunicar el rendimiento de las formaciones cualificantes	Invertir en innovaciones pedagógicas
Mecanismos con los que interactúan básicamente los mecanismos de cambio	Clarificar las vías formativas Ofrecer transferencias de créditos Crear rutas hacia la cualificación Reconocer aprendizajes no formales e informales Control del sistema de cualificaciones Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Garantizar transferibilidad de cualificaciones Mejorar la coordinación en el sistema de cualificaciones Optimizar la garantía de la calidad	Reconocimiento de competencias para la empleabilidad Aumentar las opciones de cualificación para el que aprende Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Mejorar el uso de las cualificaciones para el reclutamiento Mejorar la información y la orientación sobre los sistemas de cualificaciones	Incrementar la flexibilidad de los programas de formación cualificante Reducir el coste de las cualificaciones Mejorar los métodos de análisis de necesidades para mantener las cualificaciones actualizadas Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje

La aplicación de estos mecanismos como agentes o motores de cambio queda particularmente bien ilustrada en el caso de los marcos de cualificaciones. En los países que han implantado esta medida como parte de sus respuestas políticas, los marcos se consideran explícitamente un medio para iniciar un cambio sistemático amplio o para reforzar los efectos de dicho cambio (Coles, 2005). El informe de base nacional irlandés anuncia la implantación de un marco nacional de cualificaciones como fase inicial de una reforma a fondo del sistema de cualificaciones. Se ha descrito este proceso en el apéndice al informe del Grupo Temático 1 en el presente texto, que analiza el efecto de los marcos de cualificaciones como "motores de cambio".

En el momento en que redactamos esta publicación, es conocido que diversos países europeos están considerando activamente desarrollar marcos de cualificaciones a escala nacional o de su respectivo sistema. También se trabaja en la elaboración de un marco internacional de cualificaciones. Los Jefes de Estado Europeos han solicitado la entrada en vigor de un Marco de Cualificaciones Europeo para finales de 2006.

Bibliografía

Coles M. (2005), International and National Developments in the Use of Qualifications Frameworks, ETF (Fundación Europea de la Formación), Turín.

OCDE (2003), *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices*, OCDE, París.

OCDE (2004), *Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap*, OCDE, París.

OCDE (2005a), *Promoting Adult Learning*, OCDE, París.

OCDE (2005b), *Recognition of Non-formal and Informal Learning and Credit Accumulation and Transfer*, Documento de debate redactado para la reunión de expertos celebrada en París los días 16 y 17 de junio.

ISBN 978-92-64-01367-4
Sistemas de Cualificaciones
Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida
© OCDE 2007

Capítulo 6

Utilizar los Mecanismos para Replantear Respuestas Políticas

Este capítulo utiliza todos los datos y análisis presentados en secciones anteriores para exponer tres instrumentos que los responsables políticos pueden utilizar con el objetivo de desarrollar los sistemas de cualificaciones de manera que ofrezcan más y mejor aprendizaje a lo largo de la vida. Insistirá en medidas concretas y consejos prácticos. El primer instrumento es el empleo de los mecanismos para revisar las políticas actuales y futuras en cuanto a sistemas de cualificaciones, comprobar su solidez y controlar si las ventajas que prometen son reales en la práctica. Algunos mecanismos son más poderosos que otros y parecen ejercer efectos más profundos sobre las respuestas políticas al aprendizaje a lo largo de la vida. La aplicación práctica de estos mecanismos "fuertes" constituye el segundo instrumento. El tercero consiste en un análisis de la complejidad de las interacciones entre mecanismos, y sobre la forma de utilizarlos para que se apoyen mutuamente (y apoyen por tanto la respuesta política), evitando interacciones contraproducentes.

La Sección 6.1 revisa el potencial de los sistemas de cualificaciones para favorecer el aprendizaje a lo largo de la vida, y esboza las características de los tres instrumentos. La Sección 6.2 debate la forma en que los mecanismos interactúan entre sí, y la Sección 6.3 expone dos problemas, a título de ejemplos, para ilustrar la forma en que pueden implantarse mecanismos en un hipotético contexto nacional. A modo de conclusión, la Sección 6.4 reúne algunas reflexiones sobre los resultados del estudio y su eventual continuación.

6.1. Un efecto positivo sobre el aprendizaje a lo largo de la vida

El diseño de políticas para promover el aprendizaje a lo largo de la vida en el ámbito de los sistemas de cualificaciones es difícil, se encuentra infradesarrollado y está probablemente menospreciado. Este capítulo sugiere que es útil analizar la función que cumplen los sistemas de cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida, y estudia algunos de los temas prácticos que se derivan para responsables políticos.

El aprendizaje a lo largo de la vida es uno de los puntos de la agenda política con consecuencias positivas en casi todos los ámbitos de la vida de un país. Tiene una importancia esencial para el bienestar de la población. Se utiliza como método para lograr ventajas de orden global, como las económicas, pero también beneficios de carácter más general, como el buen estado de salud. El aprendizaje a lo largo de la vida debe desempeñar sin lugar a dudas una función en muchos de los retos principales comunes a la mayoría de los países de la OCDE: envejecimiento demográfico, déficit de cualificación, desarrollo del capital humano, productividad, competitividad, inmigración, democracia y ciudadanía. En los últimos años, las políticas de desarrollo del aprendizaje a lo largo de la vida han incidido en muchas áreas diversas de las actividades sociales y económicas que afectan a los sistemas de educación y formación; muchos países han llegado incluso a modificar radicalmente sus sistemas, intentando con ello aumentar la accesibilidad y la participación formativas. Algunos ejemplos son las políticas que tratan de incrementar los niveles de competencias básicas, o la creación de incentivos económicos para la formación y la oferta formativa. La participación en el presente estudio de la OCDE ha llevado a los países a examinar sus respectivos sistemas de cualificaciones como palancas potenciales para reforzar el aprendizaje a lo largo de la vida. En consecuencia, son numerosos los que han vinculado su sistema de cualificaciones mucho más estrechamente con la política de aprendizaje a lo largo de la vida, transformando la pregunta de "¿pueden influir los sistemas de cualificaciones sobre el aprendizaje a lo largo de la vida?" en la de "¿cómo optimizar el sistema de cualificaciones para incentivar al máximo el aprendizaje a lo largo de la vida?". El presente estudio analiza las informaciones procedentes de 23 países distintos sobre esta última cuestión.

A partir del extenso análisis efectuado con los datos generados en este estudio, resulta evidente que existen de hecho oportunidades para utilizar los sistemas de cualificaciones como instrumento para desarrollar el aprendizaje a lo largo de la vida. Este capítulo se ocupará de los tres instrumentos principales que los responsables políticos pueden usar:

- Emplear el conjunto de mecanismos como base para replantear respuestas políticas.
- Garantizar que las respuestas políticas incluyan mecanismos de efectos fuertes, siempre que sea posible.
- Prestar atención a posibles interacciones, tanto positivas como negativas, entre mecanismos.

El primer instrumento se aplica a las respuestas políticas ya instauradas para promover el aprendizaje a lo largo de la vida. Puede utilizarse el conjunto de mecanismos descritos para detectar si la lógica original que ha dado pie a la concepción de respuestas políticas mantiene su solidez. Por ejemplo, ¿se han alcanzado las ventajas prometidas, o aún sigue esperándoselas? En la mayoría de los países no se han evaluado los efectos de las respuestas políticas ideadas, y se piensa que algunas de ellas sólo surtirán los

resultados deseados una vez que estén varios años en vigor, idea basada en un examen detallado de los datos cualitativos recopilados y analizados en este estudio. Es evidente que las principales fuentes estadísticas sobre efectos de los sistemas de cualificaciones no están produciendo los datos de realimentación que los responsables políticos requieren; el Capítulo 3 ha presentado unas limitadas pruebas cuantitativas, que no arrojan una clara correlación positiva entre las formaciones cualificantes y la mejora del aprendizaje a lo largo de la vida, excepto quizás en el caso de personas con baja cualificación.

Así pues, revisar y replantear sistemáticamente las actuales respuestas políticas será un buen punto de partida. Es posible usar los mecanismos para diseñar nuevas respuestas políticas, si consideramos que se ha definido cada mecanismo como *medio para influir sobre el comportamiento de los principales protagonistas*, y que puede por tanto reforzar las respuestas políticas. Durante la primavera del 2001, el gobierno de Suecia presentó sus objetivos y estrategias para el desarrollo de la formación de adultos a partir de las necesidades del ciudadano, mediante una ley que estipula una estrategia de apoyo estatal y municipal. Esta medida guarda una evidente relación con los cuatro mecanismos que sitúan al que aprende como eje central del proceso de aprendizaje: comunicar el rendimiento de la formación cualificante, aumentar las opciones del que aprende en cuanto a cualificaciones, invertir en innovaciones pedagógicas, mejorar la información y orientación. Otro ejemplo es el de México, donde se ha prestado atención a diversificar los procesos de evaluación mediante tres iniciativas: crear sistemas de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales, mayor uso de métodos de evaluación basados en resultados, y ofrecer transferencia de créditos. Estos mismos mecanismos se detectan también en otros muchos países.

El segundo instrumento implica analizar las respuestas políticas para garantizar que éstas integren aquellos mecanismos potentes que nuestro estudio considera básicos para que un sistema de cualificaciones responda mejor a las necesidades del aprendizaje a lo largo de la vida. Este instrumento implica utilizar un conjunto específico de mecanismos que parecen surtir mayores efectos que otros sobre las respuestas políticas al reto del aprendizaje a lo largo de la vida, ya sea por sus amplias posibilidades de aplicación a medidas políticas o por su potencial como "agentes de cambio". Como indica el informe de base suizo, la estructura política y la diversidad cultural de Suiza reclaman dar una importancia particular al consenso, por medio de un mecanismo como *optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones*. Recientemente, se ha evidenciado la importancia que tiene este mecanismo para apoyar reformas específicas en el país. El presente capítulo estudiará asimismo la aplicación práctica de estos mecanismos particulares en las respuestas políticas al aprendizaje a lo largo de la vida.

Un tercer instrumento que este estudio ofrece a responsables políticos es la oportunidad que ofrecen los mecanismos para examinar la interacción entre diferentes reformas implantadas en un país. En Irlanda, por ejemplo, algunas declaraciones sobre el marco de cualificaciones recién implantado anuncian que dicho marco es una forma de conferir mayor eficacia a otros mecanismos. El contexto nacional es vital para decidir la utilidad de un mecanismo, y hace de la aplicación (o no) de mecanismos algo único, en cada caso respectivo. Un tema que surge espontáneamente es la complejidad de las interacciones observadas entre los mecanismos, cómo pueden utilizarse éstos para apoyarse mutuamente (y apoyar por tanto la respuesta política) y cómo evitar posibles interacciones contraproducentes. Estas diversas cuestiones se examinarán también partiendo de ejemplos en secciones posteriores del capítulo.

6.2. Los mecanismos, en combinación estratégica

Algunos de los mecanismos que el estudio ha presentado -si no todos- están relacionados entre sí, al menos hasta cierto punto. Los responsables políticos deben tomar en cuenta estas posibles interacciones y evaluar las consecuencias de combinar mecanismos. No resulta posible en el contexto de esta obra efectuar un examen global del empleo estratégico de mecanismos combinados, aún cuando el capítulo expondrá posibles efectos de interacciones favorables o contraproducentes a la estrategia. Las interacciones pueden multiplicar favorablemente el efecto esperado de los mecanismos, o, por el contrario, crear comportamientos contradictorios en los protagonistas.

Los cinco mecanismos de efectos fuertes que encabezan la clasificación según lo expuesto en el Capítulo 4 son, de mayor a menor importancia: *ofrecer transferencia de créditos, optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones, reconocer aprendizajes no formales e informales, instaurar un marco de cualificaciones* y *crear nuevas rutas de cualificación*. Los cinco reclaman una atención particular en cuanto a posibles interacciones, ya que es posible que sean potentes precisamente por constituir el pilar básico de numerosas respuestas políticas. También es posible analizar el conjunto de mecanismos por su potencial como "multiplicadores" o "facilitadores"; este ejercicio genera los mecanismos de cambio definidos en la Sección 5.3. Un tercer grupo de mecanismos se considera importante porque desempeñan un papel de apoyo en numerosas respuestas políticas, posiblemente debido a que actúan a escala individual. El Cuadro 6.1 sintetiza las tres categorías de mecanismos de efectos fuertes.

Cuadro 6.1. **Mecanismos de efectos fuertes**

Cinco mecanismos fuertes principales	Tres mecanismos de cambio	Cinco mecanismos de apoyo principales
Ofrecer transferencia de créditos	Instaurar marcos de cualificaciones	Control del sistema de cualificaciones
Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones	Comunicar el rendimiento de las formaciones cualificantes	Instaurar marcos de cualificaciones
Reconocer aprendizajes no formales e informales	Invertir en innovaciones pedagógicas	Invertir en innovaciones pedagógicas
Instaurar marcos de cualificaciones		Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje
Crear nuevas rutas de cualificación		Mejorar la información y orientación sobre el sistema de cualificaciones

Un examen del Cuadro 6.1 nos indica que *instaurar marcos de cualificaciones* es particularmente importante, ya que además de ser uno de los principales mecanismos fuertes, tiene potencial para cambiar el sistema y constituye un mecanismo importante de apoyo. Tiene especial interés el hecho de que *instaurar un marco de cualificaciones* sea un mecanismo de cambio que hace posible los otros cuatro mecanismos principales fuertes. Son aún pocos los países que disponen de un marco de cualificaciones, pero muchos los que están examinando sus posibilidades, particularmente dentro de Europa. Las ventajas de establecer un marco de cualificaciones ya se han presentado en los capítulos 4 y 5, y se sintetizan en el Apéndice A. A pesar de todas estas virtudes, puede haber buenos motivos para no implantar un marco de cualificaciones, como por ejemplo razones relativas al hecho de devolver centralización al sistema, la previsión de un riesgo para la prioridad de la demanda como motor, o el factor costes.

6.3. Ejemplos de revisión de políticas: la respuesta a dos problemas

Desde el punto de vista político hay dos formas principales de utilizar los sistemas de cualificaciones (y los mecanismos) para promover el aprendizaje a lo largo de la vida. La primera consiste en incidir sobre la motivación de los que aprenden y de los mediadores que trabajan con los que aprenden, y la segunda en eliminar obstáculos para la formación cualificante. Algunas investigaciones sugieren que la motivación de los protagonistas principales puede no ser el aspecto más importante para desarrollar el aprendizaje a lo largo de la vida (Coffield, 2001). Se considera que la eliminación de obstáculos estructurales y sociales (p.e. de género, o de situación de empleo) es más importante. Pero, aún cuando esto último sea esencial, lo observado en el caso del aprendizaje a lo largo de la vida no cualificante demuestra que la motivación de los que aprenden y mediadores puede faltar incluso si se eliminan todos los obstáculos posibles. Así pues, la motivación no puede constituir una premisa de segunda categoría. Sin embargo, aún cuando la aceptemos como factor principal, apenas hay demostraciones empíricas sobre el vínculo entre la motivación para aprender y la formación real. Esta falta de pruebas puede explicar el fuerte interés de los diversos países por el presente estudio de la OCDE.

Es necesario comprender la motivación como algo inserto en este contexto más amplio, y ello por tres motivos: en primer lugar, si los sistemas nacionales de cualificaciones deben influir sobre el aprendizaje a lo largo de la vida, todos los protagonistas implicados en el diseño y la configuración de dichos sistemas deben hallarse convencidos de la posible vinculación entre ambos factores, y sentirse motivados para trabajar específicamente por mejorar el sistema a fin de que promueva mejor el aprendizaje a lo largo de la vida; en segundo término, la motivación de los ciudadanos -el grupo protagonista principal- es una de las premisas necesarias para que estos emprendan actividades de aprendizaje a lo largo de la vida (OCDE, 2003 y 2005); por último, si se observan los mecanismos enumerados en el Capítulo 4, es obvio que la motivación constituye el factor principal que los sustenta, pues los propios mecanismos se han formulado a través del análisis de la motivación efectuado en el Capítulo 3.

Las respuestas a la motivación afectan también a todas las otras temáticas que el lector ya conoce de capítulos previos: reducción de costes, mejora de la coherencia, mayor transparencia, máxima capacidad de respuesta del sistema a las necesidades, estabilidad, alto nivel de confianza, etc. Si se añade la motivación, todos estos factores en conjunto crean las condiciones para una plena participación de los principales grupos de protagonistas: ciudadanos, empleadores, proveedores de formación y de cualificaciones. Ello requiere efectuar análisis a escala local, nacional e internacional para recoger datos que permitan detectar: 1) los protagonistas que deben ser motivados (no todos precisarán motivación en todo momento, pues pueden encontrarse ya muy motivados o puede que la motivación no sea relevante en un contexto o un momento particular); y 2) la mejor forma de motivarlos, considerando los análisis existentes.

Los responsables políticos afrontan una serie de problemas, y esta sección intenta utilizar el diagnóstico de dos problemas específicos para reunir diferentes tipos de pruebas: de mecanismos, de mecanismos combinados y de posibles formas de motivar a los grupos de protagonistas. Los problemas serán evidentemente de carácter hipotético, ya que ningún contexto nacional aislado constituye un modelo de utilidad general para los contextos particulares de otros países.

Aún cuando se disponga de datos evidentes sobre las áreas problemáticas -por ejemplo, un país no tiene una cultura de la formación cualificante, o el rendimiento de ésta en el mercado de trabajo no es muy alto-, el análisis del problema total puede resultar difícil. Las dificultades pueden proceder del punto de vista particular de cualquier protagonista concreto. Así, en el primer caso los ciudadanos parecen ser la causa principal de la carencia de aquella "cultura de la cualificación". Pero también puede atribuirse ese hecho a los proveedores, que no han logrado implantar una cultura eficaz de la formación cualificante, quizás por no comunicar lo bastante sus potenciales ventajas. Y asimismo es posible que los empleadores no recompensen lo suficiente las cualificaciones disponibles, y contribuyan así al problema. Es interesante observar que en algunos países el problema puede consistir en que los ciudadanos valoran la formación por sí misma, y en consecuencia no conocen el potencial rendimiento práctico de la formación, ni lo utilizan plenamente.

Precisamente debido a que el asunto es complejo, y a que la mayoría de los protagonistas interviene en todo posible análisis, los mecanismos que nuestra obra propone pueden utilizarse combinados entre sí con el fin de llegar a los protagonistas idóneos, allí donde falte la motivación. Esto ha de ser así porque la motivación de los protagonistas depende de numerosos factores, y los agentes descritos en el presente estudio difieren mucho entre sí. Para que sean eficaces, los mecanismos deben utilizarse de conformidad con el diagnóstico elaborado: esta es la tesis principal que sostiene esta sección. El empleo de la motivación se basa en mecanismos, ya que estos últimos se han diseñado a partir de un análisis de la motivación. Pero, en este capítulo, el efecto de motivar a más de un grupo de protagonistas será esencial, aún cuando cada mecanismo individual pueda actuar sobre un solo grupo.

Los sistemas de cualificaciones son estructuras "pesadas", de fuerte inercia, y la labor de modificarlos exige bastante esfuerzo: suelen ser extremadamente complejos, y son el producto de décadas de evolución. Reformarlos lleva tiempo, debido a los numerosos agentes implicados y las etapas necesarias hasta llegar a un consenso. Una reforma exige además recursos financieros, ya que raras veces es posible modificar tan sólo una parte aislada del sistema. En resumidas cuentas, los sistemas nacionales de cualificaciones son de evolución lenta, incluso cuando los principales protagonistas tienen interés por transformarlos.

Debatiremos a continuación dos problemas de orden general: la falta de rendimiento de las cualificaciones en el mercado de trabajo y la deficiente percepción del valor de las cualificaciones.

Problema 1: mala vinculación entre la educación y el mercado de trabajo

Si se asume por tema el rendimiento de una cualificación en el mercado de trabajo, y si la respuesta política para promover el aprendizaje a lo largo de la vida consiste en motivar a los protagonistas con la medida *vincular la educación y el trabajo* (respuesta política 3), pueden utilizarse diez mecanismos de efectos fuertes y seis con efectos de apoyo. Estos ya se han descrito en el Cuadro 5.1, y los repetiremos aquí (Cuadro 6.2). Afectan a los tres diferentes grupos de protagonistas, y analizar todas las posibles interacciones sería muy complejo. También el contexto nacional concreto afectará al análisis. Con todo, en esta sección expondremos a título de ejemplo algunas de las interacciones observables.

Cuadro 6.2. **Respuesta política Vincular la educación y el trabajo (Extracto del Cuadro 5.1)**

Respuesta política	Mecanismos con efectos fuertes	Mecanismos con efectos de apoyo
Vincular la educación y el trabajo por medio de las cualificaciones	Reconocer competencias para la empleabilidad Instaurar marcos de cualificaciones Definir claramente las vías formativas Ofrecer transferencia de créditos Aumentar la flexibilidad de los programas de formación cualificante Reconocer aprendizajes no formales e informales Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Mejorar los métodos de análisis de necesidades para mantener actualizadas las cualificaciones Mejorar el uso de la cualificación en el reclutamiento Garantizar transferibilidad de cualificaciones	Crear nuevas rutas de cualificación Control del sistema de cualificaciones Invertir en innovaciones pedagógicas Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje Mejorar la coordinación del sistema de cualificaciones Mejorar la información y orientación sobre el sistema de cualificaciones

La respuesta política *vincular la educación y el trabajo* puede influir positivamente sobre la mayoría de los grupos de protagonistas. El individuo, en particular, sentirá que debe aspirar a una cualificación porque, cuando el vínculo se explicita, es probable que el rendimiento de invertir en una formación adicional y/o de conseguir una cualificación sea mayor. Así, las personas pueden sentir el incentivo de emprender actividades formativas nuevas, pero también de reclamar una cualificación parcial mediante un reconocimiento de aprendizajes previos. Con todo, es típico que una excesiva insistencia en la empleabilidad pueda reavivar las discrepancias habituales en la comprensión de cualificaciones y la falta de consenso entre la esfera educativa y el mercado de trabajo: aquél suele priorizar una colocación rápida en el empleo, mientras que éste se halla más interesado en la adquisición y documentación de destrezas y competencias. Hay situaciones donde una persona requiere una colocación rápida; por ejemplo, cuando afronta problemas de subsistencia o cuando debe alimentar a una familia. En estas circunstancias, conseguir tiempo para estudiar una cualificación no constituye una prioridad. En el otro polo, hay situaciones en las que es preferible para una persona acabar primero un ciclo de cualificación antes de acceder -o retornar- al mercado de trabajo; por ejemplo, cuando la persona precisa de una cualificación para progresar en el sistema. Numerosos países demuestran que, cuando los índices de crecimiento económico son buenos y los empleadores necesitan mano de obra adicional, los ciudadanos que emprenden actividades formativas -ya sean de formación inicial o de educación de adultos- logran posibilidades de contratación incluso antes de terminar su cualificación. Este estudio no pretende decidir qué es lo mejor, pero resulta evidente que los distintos objetivos compiten entre sí, y que es necesario efectuar una evaluación atenta de los pros y los contras cuando la inmediatez de un empleo compite con la formación cualificante.

El uso de otros mecanismos, como *invertir en innovaciones pedagógicas* o *mejorar la información y orientación sobre el sistema de cualificaciones*, surte sin lugar a dudas un efecto positivo sobre el individuo (OCDE, 2004). Pero estos mecanismos pueden también tener efectos de costes disuasorios sobre uno o los dos grupos protagonistas restantes: empleadores y proveedores. Otros mecanismos pueden incentivar positivamente a algunos protagonistas, y a la vez complicar más las cosas para otros. Este el caso de mecanismos como *crear nuevas rutas de cualificación*. Otro ejemplo claro de la complejidad

que afronta la decisión política en este ámbito es el mecanismo *reconocer competencias para la empleabilidad*, que estimula claramente a las personas a buscar una cualificación, pero puede asustar a los empleadores que sientan el riesgo de furtivismo, esto es, que sus trabajadores abandonen la empresa en aras de un puesto mejor tras obtener cualificaciones en ella. También otros mecanismos como *garantizar la transferibilidad de cualificaciones* pueden surtir efectos de furtivismo.

En resumen, no existe un único conjunto de mecanismos que opere en combinación estratégica y genere únicamente consecuencias positivas sobre los principales protagonistas y los sistemas nacionales de cualificaciones y de aprendizaje a lo largo de la vida. Hay otros muchos ejemplos de posibles influencias positivas y negativas entre mecanismos. Pero aquí intentamos simplemente poner de relieve la complejidad que implica utilizar mecanismos combinados. Con todo, existen algunos ejemplos más sencillos, con un abanico de posibilidades menor, y donde por tanto es más fácil decidir un uso adecuado de mecanismos. Este es el caso de nuestro segundo ejemplo.

Problema 2: mala percepción del valor de las cualificaciones

Cuando el problema consiste en la falta de percepción del valor de una cualificación o de las cualificaciones en general, hay numerosas respuestas políticas posibles. Cuando la respuesta a las prioridades nacionales de aprendizaje a lo largo de la vida consiste en intentar motivar a los participantes facilitando un acceso abierto a la cualificación (Respuesta política 4) podrán utilizarse 5 mecanismos de efectos fuertes. Esto se describen en el Cuadro 5.1 y volvemos a enumerarlos a continuación (Cuadro 6.3). Al igual que en el ejemplo previo, puede afrontarse este problema motivando a los ciudadanos o a los empleadores. En el primer grupo, algunos ciudadanos pueden no percatarse de todas las ventajas que comporta una cualificación. En el segundo grupo, algunos empleadores pueden no estar en absoluto interesados en adaptar su política de reclutamiento a un conjunto particular de cualificaciones.

Cuadro 6.3. **Respuesta política: Facilitar un acceso sin trabas a la cualificación (Extracto del Cuadro 5.1)**

Respuesta política	Mecanismos con efectos fuertes	Mecanismos con efectos de apoyo
Facilitar acceso abierto a la cualificación	Ofrecer transferencia de créditos Crear nuevas vías de cualificación Reducir el coste de las cualificaciones Reconocer aprendizajes no formales e informales Mejorar la información y orientación sobre el sistema de cualificaciones	Instaurar marcos de cualificaciones Aumentar la flexibilidad de los programas de formación cualificante Control del sistema de cualificaciones Optimizar la participación de protagonistas en el sistema de cualificaciones Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje Mejorar la coordinación del sistema de cualificaciones

Muchos de los mecanismos enumerados en el Cuadro 6.3 y considerados de efectos fuertes también influirán probablemente sobre la motivación individual. Estos mecanismos son de interés para los responsables políticos, porque es frecuente que el individuo no se encuentre interesado por una cualificación. Muchos piensan que

emprender un proceso de cualificación equivale a tener que formarse de nuevo. La creencia en que el proceso conlleva una fuerte etapa formativa es un claro factor disuasorio para muchas personas, particularmente si piensan que tendrán que hacerlo en un entorno formal como un aula escolar (una perspectiva poco halagüeña), sobre todo en el caso de las personas de baja cualificación, que son quienes con más frecuencia niegan sus necesidades de cualificación o recualificación (OCDE, 2003, 2005).

No obstante, muchos de estos mecanismos son realmente independientes de cualquier formación complementaria de tipo regular. *Ofrecer transferencia de créditos* o *reconocer aprendizajes no formales e informales* no requiere obligatoriamente una formación complementaria en un entorno formal. *Expresar las cualificaciones como resultados de aprendizaje* apoya el proceso de acreditar cualificaciones sin hacer referencia alguna a una formación formal complementaria. En consecuencia, si la falta de motivación individual procede de una falta de interés por la formación en un entorno formal, el uso de cualquiera de los mencionados mecanismos y la comunicación de resultados potenciales incentivará claramente al ciudadano a formarse, y con el tiempo puede dar lugar a su cualificación.

Es interesante observar que el tema de la comunicación vuelve a plantear una vez más la típica discrepancia entre educación y empleo. Esta discrepancia o desajuste se encuentra incorporada aún en la respuesta política *facilitar un acceso abierto a la cualificación*. De hecho, algunos datos demuestran que *mejorar la información y orientación sobre el sistema de cualificaciones* constituye un mecanismo que surte efectos fuertes sobre la motivación individual, porque -como se ha descrito- las personas deben saber que existen formas distintas a la formación tradicional en aula para lograr una cualificación. Además, explicar las ventajas potenciales de una cualificación puede incentivar al ciudadano: se ha demostrado que la escasa conciencia sobre los efectos directos e indirectos de una cualificación es un factor que provoca claramente el desinterés.

Cuando las personas cobran conciencia del rendimiento que produce invertir en una cualificación, aumenta su disponibilidad para emprender un proceso cualificante. Con todo, hay una diferencia evidente entre la información necesaria sobre programas de cualificación y la orientación necesaria para progresar en el empleo. En el primer caso, el orientador se centrará claramente en cuestiones relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida, como la obtención de una cualificación o las vías de avance dentro del sistema de cualificaciones. En el segundo caso, en cambio, el respectivo orientador tenderá a resaltar temas de colocación o de progreso en el trabajo. Esta disyuntiva latente adquiere importancia particular, por ejemplo, con la creciente difusión de los “centros únicos”, que ofrecen una serie completa de servicios en el mismo espacio. La idea inicial es bastante tentadora: minimizar los costes y el tiempo que se invierte en potenciales alumnos, ofreciendo en un único centro todo tipo de servicios relacionados. La información y la orientación son muy relevantes en este caso, ya que se ha demostrado la existencia de ciertos conflictos entre los responsables educativos y los de empleo. Una vez más, estas páginas no intentan ofrecer una respuesta definitiva sobre la prioridad de los objetivos de aprendizaje a lo largo de la vida sobre los de empleo, o a la inversa, considerando particularmente que ambos objetivos tienen muchos puntos en común. Así y todo, es necesario llamar la atención sobre la posible competición entre ambos.

6.4. La senda hacia el futuro

Son numerosos los estudios realizados separadamente sobre los sistemas nacionales de cualificaciones o sobre el aprendizaje a lo largo de la vida. Pero muy pocos de ellos vinculan explícitamente a ambos; la intersección entre estos dos ámbitos está poco investigada y, por tanto, se conoce relativamente mal. Por ello, este texto y las publicaciones previas que ha implicado -particularmente, los informes nacionales de base y los informes de los Grupos Temáticos[1]- son importantes para comprender mejor el papel potencial que pueden desempeñar los sistemas nacionales de cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida. Así por ejemplo, la difusión de esta obra podría mejorar la comunicación entre especialistas, usuarios y profesionales, al crear un lenguaje común y establecer conceptos útiles a partir de un debate y un considerable nivel de consenso a escala internacional. Más allá del componente conceptual, los numerosos ejemplos que el texto aporta podrían contribuir a configurar futuras ideas y, a fin de cuentas, futuras respuestas políticas.

Nuestro estudio ha detectado que el desarrollo de marcos de alcance nacional es un rasgo característico que emerge hoy en el panorama de las cualificaciones. Los marcos de cualificaciones poseen un gran potencial para la transformación y reforma de los sistemas, y pueden constituir además un ingrediente clave en la implantación de otros mecanismos, como los sistemas de transferencia de créditos o el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales. Los países que han instaurado el mecanismo del marco de cualificaciones como parte de su respuesta política definen explícitamente éste como medio para generar cambios generales en el sistema o para amplificar los efectos de dichos cambios. Son escasos los países que poseen ya un marco de cualificaciones operativo, pero numerosos los que están analizando el potencial de este mecanismo, particularmente en Europa. Otra evolución muy reciente es el concepto actual de marcos internacionales de cualificaciones, o “metamarcos”, que son instrumentos eficaces para relacionar entre sí los marcos de cualificaciones de ámbito nacional: la Unión Europea está avanzando rápidamente hacia el desarrollo de un Marco de Cualificaciones Europeo, y se ha implantado ya a escala general en Europa el Marco de Cualificaciones para el Espacio Europeo de la Enseñanza Superior (CE, 2005).

Aún debe recorrerse un largo camino hasta captar plenamente todas las posibles consecuencias de los resultados que reseña nuestro estudio para las respuestas políticas. La forma más útil de utilizar este análisis sería que los países reflexionasen sobre sus prioridades y sus posibles respuestas políticas a la agenda del aprendizaje a lo largo de la vida. No todos los países desearán responder a las mismas cuestiones (de orden educativo/formativo o de mercado de trabajo), ni todos asumirán los mismos destinatarios para sus políticas. Existen sin duda algunos grupos destinatarios de alta prioridad y comunes a todos los países, como pueden ser las personas de baja cualificación, la pequeña y mediana empresa o los proveedores de cualificaciones de mala calidad, pero hay otros muchos grupos que tan sólo pueden definirse a escala local. Los posibles resultados, expresados como beneficios socioeconómicos para los principales actores protagonistas, dependen en buena medida de si se plantea adecuadamente dicho marco de intervención política. A pesar de las manifiestas carencias teóricas para apuntalar los resultados empíricos que nuestro estudio muestra, algunas obras recientes logran ofrecer materiales básicos de apoyo a los responsables políticos (Grubb, 2004; ETF/FEF, 2004).

Podría ser de utilidad una consulta a los países que no participaron en este estudio, con el fin de examinar si se ha tenido en cuenta sin excepción toda respuesta política a las necesidades de aprendizaje a lo largo de la vida. El valor de las actividades internacionales depende en buena medida de su capacidad para intercambiar y poner en común. Aunque no se utilicen exhaustivamente en todo momento, todas las respuestas se usan hasta cierto punto en alguna parte. Si bien generalizar tiene sus riesgos, conocer las respuestas políticas de otros países a temas específicos y circunstancias específicas suele producir un valor añadido. En este sentido, la revisión y replanteamiento de respuestas políticas a través de los mecanismos, como este capítulo propone, constituye una etapa que permite mejorar el aprendizaje mutuo de políticas entre unos y otros países. Esta revisión de políticas ofrece una excelente oportunidad para realizar una evaluación de costes. Cualquier ejercicio comparativo aporta un valor añadido a la elaboración de diagnósticos sobre los problemas comunes que afectan al aprendizaje a lo largo de la vida.

Todos los participantes en el estudio de la OCDE son muy conscientes de que existen otras muchas otras formas de promover el aprendizaje a lo largo de la vida, sin recurrir al uso de los sistemas nacionales de cualificaciones. Pero nuestro texto revela una idea muy difundida entre los profesionales más próximos a los sistemas de cualificaciones en numerosos países: que la reforma idónea de las cualificaciones contribuye materialmente a promover el aprendizaje a lo largo de la vida. Aunque aún nos falta la prueba inequívoca de que son correctos, lo importante es la extrema similitud entre los métodos que los diversos países han utilizado para vincular los sistemas de cualificaciones con el aprendizaje a lo largo de la vida. Esta obra contribuye a definir algunos de los instrumentos potencialmente útiles para responsables políticos, y en concreto propone 20 mecanismos como instrumento para que los sistemas de cualificaciones impulsen mejor el aprendizaje a lo largo de la vida. La forma de implantar estos mecanismos dependerá de problemas específicos, del contexto nacional concreto y de las condiciones socioculturales predominantes. Tomando en cuenta la importancia crucial de dichas condiciones externas, nuestro texto -caso no infrecuente- probablemente plantea más preguntas que respuestas. Con todo, creemos haber logrado esbozar una agenda para el futuro desarrollo de sistemas de cualificaciones orientados al aprendizaje a lo largo de la vida. Y uno de los puntos más importantes en dicha agenda de futuras intervenciones será la obtención de mejores datos cuantitativos.

El reconocimiento de aprendizajes no formales e informales y la transferencia de créditos (en el contexto de un marco de cualificaciones) son dos temas de importancia particular revelada por este estudio, razón por la que la OCDE ha previsto investigarlos más a fondo con un estudio de seguimiento. Aún si algunos países ya han realizado importantes progresos en ambos campos, el reconocimiento de aprendizajes no formales/informales y la transferencia de créditos son ideas casi recién llegadas a la agenda política de otros, y a escala internacional las medidas o intervenciones institucionales resultan más bien fragmentarias. Para contribuir a ofrecer informaciones útiles a los responsables políticos, será necesario recoger numerosas observaciones empíricos: ¿cuáles son las medidas actuales en estos ámbitos? ¿Qué relación guardan con los sistemas de cualificaciones? ¿Quién las gobierna? ¿Quién las financia? ¿Quién o quiénes impulsan estas medidas? El nuevo estudio intentará examinar los temas claves en los que la falta de observaciones es más notoria: diferentes intervenciones institucionales; su organización técnica; coste de las diferentes medidas y medios de financiación pública y privada de los sistemas; características de los usuarios y relevancia para los mercados de

trabajo; efectos de tendencias actuales como la internacionalización y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. El futuro estudio intentará dar respuesta a cuestiones básicas relativas a la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida: ¿qué condiciones permiten codificar óptimamente los conocimientos / destrezas/ competencias generales obtenidos por experiencia, y organizar la mejor transferencia de créditos posible?; ¿bajo qué condiciones esta codificación, y la correspondiente transferencia de créditos, pueden surtir efectos potencialmente "negativos"? Los resultados serán de utilidad para toda una serie de protagonistas: responsables políticos gubernamentales, instancias decisorias institucionales, líderes de la industria, y las personas en formación.

Notas

[1] Pueden descargarse los informes completos de www.oecd.org/edu/lifelonglearning/nqs.

Bibliografía

CE (Comisión Europea) (2005), *Marco de cualificaciones para el espacio europeo de la enseñanza superior*, Grupo de trabajo de Bolonia sobre Marcos de Cualificaciones.

Coffield, F. (2001), *The Necessity of Informal Learning*, The Policy Press, Bristol.

ETF/FEF (Fundación Europea de la Formación) (2004), *Policy Learning*, Informe anual, Turín.

Grubb, N. (2004), *The Education Gospel: The Economic Power of Schooling*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts) y Londres.

OCDE (2003), *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices*, OCDE, París.

OCDE (2004), *Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap*, OCDE, París.

OCDE (2005), *Promoting Adult Learning*, OCDE, París.

ISBN 978-92-64-01367-4
Sistemas de Cualificaciones
Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida
© OCDE 2007

Bibliografía adicional sugerida

Acemoglu, D. and J-S. Pischke (1999a), "Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets" *The Economic Journal,* 109 (1), pp. F112-F142.

Acemoglu, D. and J-S. Pischke (1999b), "The Structure of Wages and Investment in General Training", *Journal of Political Economy,* 107 (3), pp. 539-572.

Altonji, J.G. (1993), "The Demand for and Return to Education When Education Outcomes Are Uncertain", *Journal of Labor Economics,* 11 (1), pp. 48-83.

Altonji, J.G. and J.R. Spletzer (1991), "Worker Characteristics, Job Characteristics, and the Receipt of On-the-Job-Training", *Industrial and Labor Relations Review,* 45 (1), pp. 58-79.

Bainbridge, S. and J. Murray (2000), *An Age of Learning: Vocational Training Policy at European Level*, CEDEFOP, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Becker, G.S. (1993), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, University of Chicago Press (3ª Edición), Chicago, Londres.

Becker, G.S. (1996), *Accounting for Tastes*, Harvard University Press, Cambridge, Londres.

Ben-Porath, Y. (1967), "The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings", *Journal of Political Economy,* 75, pp. 352-378.

Bjørnåvold, J. (2000), *Making Learning Visible*, CEDEFOP, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Bjørnåvold, J. (2001), "Assessment and Recognition of Non-Formal Learning in Europe", KRIVET Documento de conferencia, 5 de diciembre.

Brown, B.L. (2003), *International Models of Career-Technical Educations,* ERIC Centro de orientación de adultos y formación profesional www.ericacve.org/pubs.asp.

Budge, D. (2000), *Motivating Students for Lifelong Learning*, Centro de investigaciones e innovaciones educativas, OCDE, París.

Coles, M. (2004), Evaluating The Impact of Reforms of Vocational Education and Training in Europe: Examples of Practice, *III Informe de la investigación sobre FP* (Vol. 3), CEDEFOP, Salónica

Davey, J. and A. Jamieson (2003), "Against the Odds: Pathways of Early School Leavers into University Education: Evidence from England and New Zealand", *International Journal of Lifelong Learning*, 22, 3, pp. 266-280.

De Rick, K., K. Valckenborgh and H. Baert (2003), "Towards a Conceptualisation of 'Learning Climate'", Documento del 7° Seminario Europeo *Implementing the Learning Society in an Enlarging and Integrating Europe*, Stirling, Escocia.

Descy, P. and M. Tessaring (2001), *Formarse y aprender para la competencia*, CEDEFOP, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

CE (Comisión Europea) (2000), "Documento de trabajo interno: memorandúm sobre el aprendizaje a lo largo de la vida", Documento de conferencia, Biarritz, Francia, 5 de diciembre de 2000.

CE (2001a), Foro Europeo sobre la transparencia de cualificaciones profesionales": resultados preliminares del estudio, borrador.

CE (2001b), *European Innovation Scoreboard 2001*, Bruselas.

CE (2001c), *National Actions to Implement Lifelong Learning in Europe*, CEDEFOP, Eurydice, Bruselas.

CE (2002), *European Report on Quality Indicators of Lifelong Learning,* Dirección General de Educación y Cultura, Bruselas.

Edwards, R., P. Raggatt, R. Harrison, A. McCollum and J. Calder (1998), "Recent Thinking in Lifelong Learning – A Review of the Literature", Department for Education and Employment (Ministerio de Educación y Trabajo), Sheffield, Inglaterra.

Esser, H. (1991), *Die Rationalität des Alltagshandeln: Eine Rekonstruktion der Handlungstheorie von Alfred Schütz*, in Zeitschrift für Soziologie 20 (6), pp. 430-445.

Field, J. (1998), *The Silent Explosion – Living in a Learning Society*, Adult Learning Australia Inc.

Gealy, N. (2001), *On Linkages between Qualifications Frameworks*, Joint Forum, Londres.

Hillage, J. and J. Aston (2001), *Attracting New Learners: A Literature Review*, Institute for Employment Research/Learning and Skills Development Agency, Londres.

Hogarth, R.M. and M.W. Reder, eds. (1987), *Rational Choice: The Contrast between Economics and Psychology*, University of Chicago Press, Chicago, Londres.

Kapteyn, A., T. Wansbeek and J. Buyze (1979), "Maximizing or Satisficing?" *The Review of Economics and Statistics,* nº. 61, pp. 549-563.

Keating, J. (2002), "The Role of Qualifications Systems in Supporting Lifelong Learning", documento preparado para el proyecto de la OCDE Sistemas nacionales de cualificaciones y promoción del aprendizaje a lo largo de la vida, París.

Kirchgässner, G. (1991), *Homo oeconomicus: Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Mohr, Tubinga.

Leeuwen, M. (1999), "The Costs and Benefits of Lifelong Learning", documento presentado a la Conferencia Europea sobre Investigación Educativa, 22 de septiembre, Lahti, Finlandia.

Lindenberg, S. (1990), "Homo Socio-oeconomicus: The Emergence of a General Model of Man in the Social Sciences", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 146 (4), pp. 727-748.

Lindenberg, S. and B.S. Frey (1993), "Alternatives, Frames and Relative Prices: A Broader View of Rational Choice Theory", *Acta Sociologica,* 36 (3), pp. 191-205.

McDonnell, L. and N. Grubb (1991), *Education and Training for Work: The Policy Instruments and the Institutions*, R-4026-NCRVE/UCB, RAND, Santa Mónica.

Mincer, J. (1974), *Schooling, Experience and Earnings*, National Bureau of Economic Research, Nueva York.

NQAI (National Qualifications Authority of Ireland – Instituto Nacional de las Cualificaciones de Irlanda) (2001), *Towards a National Framework of Qualifications*, Dublín.

NQAI (2002), *Frameworks of Qualifications: A Review of Developments Outside the State*, Dublín.

OCDE (2000), *Education at a Glance,* OCDE, París.

OCDE (2003), *Education at a Glance*, OCDE, París.

OCDE (2004a), *Ageing and Employment Policies*, OCDE, París, www.OCDE.org/els/employment/olderworkers.

OCDE (2004b), *Lifelong Learning*, síntesis política, París.

OCDE (2004c), *The Development and Use of "Qualifications Frameworks" as a Means of Reforming and Managing Qualifications Systems*, E. Mernagh, A. Murphy and T. Simota (eds.), Informe final del Grupo Temático 1 sobre el proyecto de la OCDE "Función de los sistemas nacionales de cualificación como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida", París, www.OCDE.org/edu/lifelonglearning/nqs.

OCDE (2004d), *Standards and Quality Assurance in Qualifications with Special Reference to the Recognition of Non-formal and Informal Learning*, J. Doyle (ed.), Final Report of the Informe final del Grupo Temático 2 sobre el proyecto de la OCDE "Función de los sistemas nacionales de cualificación como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida", París, www.OCDE.org/edu/lifelonglearning/nqs.

OCDE (2004e), *Co-operation of Different Institutions and Stakeholders of the Qualifications Systems*, G. Hanf and J. Reuling (eds.), Informe final del Grupo Temático 3 sobre el proyecto OCDE "Función de los sistemas nacionales de cualificación como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida", París, www.OCDE.org/edu/lifelonglearning/nqs.

OCDE (2004f), *Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap*, OCDE, París.

OCDE (2007), *Qualifications and Lifelong Learning* – Circular política, OCDE, París.

OCDE y Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age – Final Report of the International Adult Literacy Survey*, París, www.nald.ca/nls/ials/introduc.htm.

Orazem, P.F. and J.P. Mattila (1991), "Human Capital, Uncertain Wage Distributions and Occupational and Educational Choices", *International Economic Review,* 32 (1), pp. 103-122.

Planas, J. (1998), *Ágora 2: la función de la empresa en el aprendizaje a lo largo de la vida*, CEDEFOP, Salónica.

QCA (Qualifications and Curriculum Authority – Instituto Nacional de Cualificaciones y Currículos) (2001), *Evaluation of the Feasibility and Potential Impact of the Introduction of a Credit-based Qualifications Framework*, Londres.

QCA (2002), *Evaluation of the National Qualifications Framework*, Londres.

Schultz, T.W. (1961), "Investment in Human Capital", *American Economic Review,* 51 (1), pp. 1-17.

Sellin, B. (2002), "Scenarios and Strategies for Vocational Education and Lifelong Learning in Europe", síntesis de resultados y conclusiones del proyecto conjunto CEDEFOP/FEF (1998-2002), Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Simon, H.A. (1955), "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics,* 69, pp. 99-118.

Stigler, G.J. and G.S. Becker (1977), "De Gustibus Non Est Disputandum", *American Economic Review,* 67 (2), pp. 76-90.

Tissot P. (2003), "80 Terms to Better Understand European Vocational Education and Training Policy", CEDEFOP.

Verhar, K. y R. Duvekot (2001), "To Value Informal Training as a Contribution to European Lifelong Learning Policy", conferencia en la Universidad Computense de Madrid, 30 de julio de 2001.

Westerhuis, A. (2001), *European Structures Of Qualification Levels*, CEDEFOP, OOPEC, Luxemburgo.

Young, M. (2001), *Contrasting Approaches to the Role of Qualifications in the Promotion of Lifelong Learning*, documento solicitado para el estudio de la OCDE "Función de los sistemas nacionales de cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida", París.

ISBN 978-92-64-01367-4
Sistemas de Cualificaciones
Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida
© OCDE 2007

ANEXO A

Síntesis de los Informes Elaborados por los Tres Grupos Temáticos

Las páginas siguientes sintetizan* tres informes de mayor extensión elaborados en el marco del estudio de la OCDE *Los sistemas nacionales de cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida*. Dicho estudio pretendía investigar de qué forma los diferentes sistemas nacionales de cualificaciones condicionan el modelo y la calidad del aprendizaje a lo largo de la vida en los diversos países, y las medidas que pueden adoptar estos sistemas para promover esta última. Para ello, examina diversas experiencias nacionales en cuanto a diseño y gestión de sistemas de cualificaciones, e intenta definir los efectos de los diferentes modelos e innovaciones.

Aún cuando básicamente el estudio se realizó por elaboración y síntesis de informes nacionales de base, también se llevaron a cabo en su contexto investigaciones transnacionales conjuntas en torno a determinados temas clave. Se crearon con este fin tres Grupos Temáticos encargados de analizar y desarrollar algunos de las cuestiones principales suscitadas por el estudio:

1. El desarrollo y la aplicación de Marcos de Cualificaciones como medio para la reforma y la gestión de los sistemas de cualificaciones.
2. El reconocimiento de aprendizajes no formales e informales.
3. La implicación de protagonistas en los sistemas de cualificaciones.

* Los informes completos se pueden encontrar en www.oecd.org/edu/lifelonglearning/nqs.

GRUPO TEMATICO 1

El Desarrollo y la Aplicación de Marcos de Cualificaciones como Medio para la Reforma y la Gestión de los Sistemas de Cualificaciones

Coordinación:
Sra. Anna Murphy, Sra. Tina Simota, Sr. Edwin Mernagh

El informe del GT 1 reúne las conclusiones y resultados de la labor de este Grupo Temático sobre el desarrollo y el empleo de marcos de cualificaciones como medio para reformar y gestionar sistemas de cualificaciones. No pretende sintetizar con todo detalle la labor realizada por el Grupo, sino más bien ofrecer un compendio de sus principales resultados, que han contribuido tanto separadamente como en conjunto al estudio general de la OCDE en su totalidad.

El Grupo se creó tras la reunión plenaria de representantes nacionales celebrada en París en noviembre de 2002. Irlanda y Grecia asumieron un papel dirigente en su creación, iniciando un proceso de intercambio de documentos por vía electrónica que prosiguió durante toda la labor del Grupo. El proceso de intercambio se intensificó tras la creación de una web denominada Smartgroups.com. De esta manera, el pequeño colectivo inicial de participantes fue ampliándose hasta la cifra de 11 países, y comenzó a configurarse una agenda para el Grupo. Los participantes representaban tanto a países que ya poseen marcos amplios y bien establecidos como a estados que acababan de implantarlos o preparaban su implantación. También incluía participantes del CEDEFOP (agencia referente de la Unión Europea para la promoción de la formación profesional) y de la Organización Internacional del Trabajo. La agenda de prioridades elaborada dio pie a una primera reunión del Grupo, que se celebró en Dublín en mayo de 2003. La segunda reunión tuvo lugar en Atenas en septiembre del mismo año.

Conclusiones

El Grupo desarrolló una serie de productos que pueden ayudar a cualquier país a hacerse una idea general sobre la esencia de los marcos de cualificaciones, a examinar el panorama de las prácticas actuales en diversos países, y a comprender de qué manera los marcos pueden impulsar el desarrollo de los sistemas de cualificaciones. Los productos abarcan los siguientes puntos:

1. Definición de marcos y sistemas de cualificaciones

Se elaboraron las definiciones que siguen con el fin de diferenciar claramente entre marcos de cualificaciones y sistemas de cualificaciones, y procurar un entendimiento común del significado de ambos términos.

Sistemas de cualificaciones

Los sistemas de cualificaciones comprenden todas aquellas actividades de un país que dan lugar al reconocimiento de una formación o un aprendizaje: diseño y operación de políticas nacionales -o regionales- de cualificaciones, acuerdos institucionales, procesos de garantía de la calidad, procesos de evaluación y acreditación, reconocimiento de destrezas y todo otro mecanismo que vincule el ámbito educativo/formativo con el mercado de trabajo y la sociedad civil. Un sistema de cualificaciones puede ser más o menos integrado y coherente, y puede presentar como característica explícita el denominado "marco de cualificaciones".

Marco de cualificaciones

Un marco de cualificaciones es un instrumento para desarrollar y clasificar cualificaciones conforme a una serie de criterios para los niveles formativos alcanzado. Estos criterios pueden hallarse implícitos en cada descriptor individual de cualificaciones, o formularse como un conjunto de descriptores por nivel. Un marco de cualificaciones puede hacerse extensivo a todos los niveles y vías formativas o limitarse a un sector educativo particular, por ejemplo la educación inicial, la educación de adultos o bien un sector profesional. Algunos marcos pueden tener más elementos de diseño y una estructura más rígida que otros; algunos pueden poseer fundamentos legales, mientras que otros reflejan simplemente el consenso alcanzado entre agentes sociales. Pero todos los marcos de cualificaciones, sin excepción, son una base que permite mejorar la calidad, la accesibilidad, la interrelación y el reconocimiento público y laboral de cualificaciones, tanto dentro de un país como a escala internacional.

2. Características de los distintos modelos de marcos de cualificaciones

Los estudios de caso elaborados por los miembros del Grupo Temático para examinar y comparar marcos en distintos países revelan una serie de características comunes a todo marco de cualificaciones. Como modelo de implantación de un marco dentro de un sistema de cualificaciones concreto, se presenta más adelante el ejemplo de Irlanda.

Las características comunes de los marcos pueden resumirse de esta manera:

Objetivos

Los estudios indican que los países implantan marcos de cualificaciones con el fin de:

- Ajustar mejor las cualificaciones a los conocimientos, destrezas y competencias necesarias, y vincular más las cualificaciones a las necesidades ocupacionales (y en general del mercado de trabajo) presentes o futuras. En algunos países surgen

discrepancias entre el objetivo de facilitar el aprendizaje a lo largo de la vida y las necesidades del mercado de trabajo, al menos a corto plazo;

- Dar coherencia a los subsistemas de cualificaciones, p.e. la educación superior, la educación de adultos, los títulos escolares y, en particular, las cualificaciones de formación profesional, ofreciendo una estructura general para todos;
- Apoyar el aprendizaje a lo largo de la vida (abriendo su acceso, seleccionando inversiones y reconociendo aprendizajes no formales/informales);
- Facilitar la implicación de agentes y protagonistas políticos, particularmente dentro de la formación profesional.

Impulsores

En general, los principales impulsores parecen ser los ministerios estatales responsables de educación y trabajo. En muchas ocasiones, se estudia la posible implantación o se implanta realmente un marco de cualificaciones en el contexto de una reforma a fondo de la formación profesional. Hay además algunos grupos que desempeñan un papel clave, en función de la situación nacional. En algunos países por ejemplo, las comunidades autónomas (España) o los agentes sociales (Alemania, España, Grecia) son muy relevantes. El estudio de caso de la República Checa resalta también la implicación de los agentes sociales en el desarrollo del marco y de las cualificaciones, como elemento esencial para dar relevancia a éstas. En el caso de Irlanda, la participación de las agencias estatales se considera muy importante.

La mayoría de los estudios de caso ponen de relieve la necesidad de una legislación de apoyo, que crea certidumbre sobre el marco y permite asignar responsabilidades claras sobre el marco a un organismo o grupo de organismos particulares.

Algunos casos exponen la necesidad de tener en cuenta o integrar en el Marco los acuerdos sociales existentes, y también las estrategias nacionales de empleo (por ejemplo, Alemania, Grecia, España). Esto puede constituir asimismo un requisito importante para otros muchos países, en particular los pertenecientes a la UE.

Los miembros del Grupo piensan que los estudios de caso nacionales pueden haber obviado algunas fuerzas impulsoras que sin embargo promueven la evolución en numerosos países; por ejemplo, la internacionalización y globalización formativas y el surgimiento de mercados de trabajo suprarregionales (europeo, internacional).

Resumen de las ventajas que comportan los marcos de cualificaciones

Los estudios de caso permiten enumerar las ventajas principales que los diferentes países esperan de la instauración de marcos. Los marcos de cualificaciones pueden:

- Contribuir a erigir un sistema de cualificaciones coherente, transparente y más integrado;
- Incrementar y priorizar el acceso a la cualificación para determinados grupos desfavorecidos;
- Abrir vías de progreso (hacia competencias superiores o más amplias);
- Ofrecer flexibilidad a los que aprenden, proveedores y usuarios de cualificaciones;

- Promover el reconocimiento y la validación de todo tipo de cualificaciones (incluyendo los aprendizajes no formales/informales);
- Promover la formación profesional y la educación de adultos (por sí mismas, o como acceso a la educación superior);
- Generar cualificaciones más relevantes para las necesidades tanto de la sociedad como del mercado de trabajo;
- Promover la inversión y participación en el desarrollo de destrezas en el lugar de trabajo.

El estudio puso de relieve dos de estas ventajas: en primer lugar, los marcos pueden servir de instrumento de comunicación sobre sistemas de cualificaciones, al actuar como referencia común para todo tipo de cualificaciones y promover la cultura del aprendizaje a lo largo de la vida; en segundo término, pueden utilizarse como instrumento regulatorio, en cuyo caso confieren certidumbre sobre el valor de las cualificaciones, especifican los requisitos principales (estándares) de las cualificaciones y proporcionan mecanismos de garantía de la calidad para las cualificaciones.

Una serie de estudios de caso resaltan también la dimensión internacional de los marcos. Parece que éstos tienen potencial para apoyar el reconocimiento mutuo y la transparencia de cualificaciones entre los diversos sistemas legales nacionales.

Condiciones para la implantación de marcos

El Grupo enumeró una serie de condiciones generales consideradas importantes para desarrollar e implantar con éxito cualquier marco de cualificaciones:

- Una serie de estudios resalta la importancia de un fundamento legal para el marco de cualificaciones. Con todo, también se indica que la "adhesión" voluntaria y el compromiso de los protagonistas son muy importantes para implantar con éxito un marco;
- Los estudios de caso señalan una necesidad general de colaboración entre todos los responsables del sector educativo/formativo y de la política de empleo;
- Es necesario proporcionar al ciudadano en general información sobre el marco nacional de cualificaciones, si se pretende que éste tenga éxito;
- Los estudios de caso revelan también que se requiere un tiempo considerable para desarrollar, mantener e implantar con éxito marcos de cualificaciones.

3. Las ventajas de los marcos de cualificaciones, en detalle

Este Grupo Temático elaboró asimismo un documento que enumera las ventajas de los marcos de cualificaciones, distribuidas en dos niveles: ventajas de orden general, y ventajas más específicas referidas al desarrollo del aprendizaje a lo largo de la vida.

Ventajas generales de los marcos de cualificaciones

Los marcos de cualificaciones pueden producir ventajas en cuatro ámbitos:

- **Ventajas para los sistemas y la oferta de cualificaciones**
  - ✤ Reducen la complejidad y posibilitan la coherencia, la transparencia y la integración, a pesar que aumenta la regionalización, descentralización y personalización de la oferta (particularmente en lo referente a la oferta postobligatoria y continua de educación/formación);
  - ✤ Permiten acceder a cualificaciones más avanzadas, independientemente de si estas son iniciales, superiores, de formación profesional o de aprendizaje a lo largo de la vida;
  - ✤ Permiten asesorar a los que aprenden y a profesores o formadores, y les facilita elegir las vías formativas adecuadas;
  - ✤ Hacen posible adoptar objetivos que tomen en cuenta las necesidades, actitudes y preferencias de la sociedad, del mercado de trabajo, de las empresas o de los que aprenden;
  - ✤ Apoyan la garantía de la calidad y el desarrollo de estándares para sistemas de acumulación y transferencia de créditos, y respaldan la transferibilidad, comparabilidad y compatibilidad de cualificaciones.

- **Ventajas para el desarrollo de carreras, la orientación y la colocación en el empleo, y la información/orientación, inclusive la movilidad ocupacional**
  - ✤ Permiten responder a la acelerada evolución de las necesidades y adaptarse a los que aprenden, proveedores y empresas dentro de un contexto sostenible;
  - ✤ Brindan puntos de referencia para las cualificaciones, incrementan su aceptación social y su reconocimiento en el mercado de trabajo y en la esfera educativa/formativa;
  - ✤ Hacen posible planificar la formación y las cualificaciones respecto a la oferta y demanda de cualificaciones y los desafíos ocupacionales.

- **Ventajas para la dimensión internacional/transnacional de las cualificaciones**
  - ✤ Contribuyen a incrementar la movilidad, la cooperación y el intercambio, el entendimiento intercultural y el reconocimiento mutuo;
  - ✤ Permiten cooperar más a fondo y crear mutua confianza entre proveedores, profesores y formadores de diversos países o regiones del mundo;
  - ✤ Fomentan el reconocimiento, la transparencia y la transferencia (créditos) de resultados de aprendizaje (o módulos) impartidos en distintos países;
  - ✤ Permiten desarrollar un lenguaje común en el ámbito de las cualificaciones (p.e. el concepto de “metamarcos”).

- **Ventajas para la regulación, la legislación y los sistemas institucionales**
  - ✤ Un marco reglamentario contribuye a generar confianza mutua, seguridad y sostenibilidad de la calidad educativa en los sistemas nacionales de cualificaciones;
  - ✤ Los marcos pueden convertirse en pautas de referencia para crear estándares en los diferentes sectores educativos individuales, o incluso intersectoriales;
  - ✤ Los marcos pueden incluir elementos que regulen y faciliten la garantía de la calidad;

- ✤ Los marcos pueden proporcionar estabilidad a las cualificaciones, y a la vez conferirles flexibilidad y adaptabilidad;
- ✤ Los marcos permiten descentralizar y en consecuencia incrementar la autonomía de los proveedores de educación/formación;
- ✤ Los marcos sirven de base para definir requisitos mínimos en cuanto a estándares de cualificaciones, destrezas, y acreditación.

- **Ventajas de los marcos de cualificaciones para el aprendizaje a lo largo de la vida**
  - ✤ Promueven la cultura del aprendizaje a lo largo de la vida entre un amplio colectivo o candidatos a formarse inmerso en las evoluciones y tendencias demográficas que distinguen a la mayoría de los países de la OCDE (p.e. envejecimiento de la población activa, desajustes entre la oferta y la demanda de cualificaciones);
  - ✤ Facilitan transferir destrezas y competencias profesionales de un área a otra;
  - ✤ Posibilitan formas de acceso no habituales, como la acreditación de aprendizajes previos o el reconocimiento de aprendizajes no formales/informales;
  - ✤ Permiten perfeccionar competencias básicas, como p.e. idiomas o habilidades socio-comunicativas, o competencias básicas en TIC para diferentes grupos destinatarios de alumnos adultos con diferentes trasfondos, niveles educativos o experiencias laborales;
  - ✤ Ayudan a desarrollar y mejorar materiales de orientación, que se elaboran, redactan y difunden más fácilmente si están referidos a marcos bien aceptados;
  - ✤ Los marcos permiten crear equivalencias entre cualificaciones impartidas por diversos sectores educativos, y de esta manera la formación se ajusta más fácilmente a las necesidades formativas individuales o de la empresa;
  - ✤ Los marcos de cualificación reducen el tiempo que debe invertir el que aprende para alcanzar resultados ya logrados en otros contextos;
  - ✤ Los marcos proporcionan claridad y simplicidad sobre destrezas y cualificaciones necesarias a responsables políticos, interesados o empresas que preparen nuevas medidas y reformas.

4. Escenarios de futuro

Como ejercicio prospectivo, algunos integrantes del Grupo esbozaron escenarios para el futuro desarrollo de marcos de cualificaciones en sus respectivos países.

5. La dimensión internacional del debate sobre marcos de cualificaciones

La labor del Grupo Temático 1 permitió definir también una serie de elementos y factores que cobran importancia, relacionados con la dimensión internacional del desarrollo de marcos. Esta sección resume las contribuciones generadas en los diferentes encuentros y documentos elaborados. Entre las fuentes se cuentan los estudios realizados y publicados por el CEDEFOP y por la *National Qualifications Authority of Ireland* (Autoridad Nacional de las Cualificaciones de Irlanda) sobre iniciativas europeas de marcos de cualificaciones y la comparación entre ellas, así como un estudio más reciente emprendido por Keating (2001).

La sección concluye observando que el creciente empleo de marcos de cualificaciones a escala internacional (mundial o regional) puede contribuir a:

- Facilitar una mayor movilidad internacional de la mano de obra, estudiantes y los que aprenden en general;
- Encontrar socios para la cooperación entre proveedores formativos, no sólo a escala bilateral sino también multilateral e internacional;
- Definir con mayor eficacia los temas relativos a la cooperación y el intercambio sostenibles;
- Promover la comprensión del contexto concreto en que se imparte una educación o formación, y permitir la comparación y el debate, a pesar de las distancias o las dificultades geográficas y lingüísticas;
- Contribuir al reconocimiento mutuo o al menos a la transparencia de cualificaciones y destrezas.

GRUPO TEMATICO 2

Estándares y Garantía de Calidad en las Cualificaciones, con Referencia Especial al Reconocimiento de Aprendizajes no Formales e Informales

Coordinación:
Sra. Jo Doyle

Para analizar este campo, el Grupo Temático 2 decidió desde un principio centrar su labor en:

- El reconocimiento de aprendizajes no formales e informales; y en
- La referencia a estándares y sistemas de garantía de la calidad, considerados exclusivamente desde el punto de vista de si apoyan u obstaculizan el proceso de reconocimiento de los aprendizajes no formales/informales.

1. Elaboración del informe

La labor del Grupo Temático 2 tuvo lugar entre abril de 2003 y octubre de 2004. Se celebraron dos reuniones en julio y noviembre de 2003. El trabajo ulterior se llevó a cabo por intercambio electrónico de informaciones.

2. Definiciones

El Grupo se topó inmediatamente con la necesidad de utilizar definiciones asumibles por todos. El primer campo de trabajo que reclamó un acuerdo fue la serie de definiciones empleadas por los países participantes[1] para explicar la idea del reconocimiento de aprendizajes extraeducativos normalmente no reconocidos. Entre las definiciones habituales -particularmente en países de la Unión Europea- existía ya un cierto grado de convergencia. Es necesario agradecer la labor sobre reconocimiento de aprendizajes no formales e informales ya realizada por el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP). Las descripciones acordadas por este Grupo Temático 2 incorporan elementos de las definiciones ya existentes y adoptan una estructura lo suficientemente amplia para que otros países no familiarizados con las definiciones del CEDEFOP puedan reconocer sus propias prácticas en ellas[2].

3. Oportunidades y desafíos políticos

Oportunidades

El reconocimiento y la certificación de competencias obtenidas externamente a la educación formal comportan numerosas oportunidades a escala política. Las oportunidades pueden facilitar objetivos nacionales en ámbitos como el empleo cualificado, la educación, la igualdad o la inmigración. Los participantes en el Grupo Temático 2 decidieron considerar sólo las oportunidades que implica para el contexto del aprendizaje a lo largo de la vida.

Las principales oportunidades que genera un sistema de reconocimiento de aprendizajes no formales/informales pueden resumirse con la siguiente lista:

Contribuye a la calidad, cantidad y distribución del aprendizaje a lo largo de la vida, ya que:

- Facilita un enfoque del aprendizaje personalizado, centrado en el que aprende y no en el sistema;
- Optimiza vías formativas existentes y presta más eficacia al gasto en formación, dos resultados positivos del reconocimiento de aprendizajes no formales;
- Promueve el autoconocimiento, la autoestima y el autoconcepto individuales, y aumenta así la probabilidad de participar en la formación;
- Reduce el tiempo de formación requerido para obtener una cualificación formal reconocida;
- Incrementa la participación (especialmente para integrantes de grupos sociales desfavorecidos) en la educación formal y las cualificaciones.

Aprovecha el potencial de recursos humanos de los ciudadanos: mejora el acceso y la movilidad dentro del mercado de trabajo, ya que:

- Se da más valor a las destrezas obtenidas en el trabajo;
- Se ofrecen oportunidades para el reconocimiento formal del capital personal, mejorándose así las perspectivas de empleo y de carrera, y el acceso a oportunidades formativas ulteriores;
- Ayuda a los empleadores a superar déficits de cualificaciones, a cumplir normas industriales y a obtener ventajas competitivas.

Supera desigualdades sociales, culturales y económicas, ya que:

- Mejora el acceso de grupos desfavorecidos a la educación ulterior y el empleo.

Desafíos

Si bien el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales propicia una serie de oportunidades políticas vinculadas a objetivos de alto nivel, como la creación de una plataforma de destrezas en un país o la igualdad de consideración, el sistema de reconocimiento empleado también puede implicar retos. El Grupo Temático 2 aprecia los desafíos políticos que se sintetizan a continuación:

Lograr su aceptación en el mercado de trabajo

Si las cualificaciones obtenidas parcial o plenamente a través de un reconocimiento de aprendizajes no formales/informales no encuentran aceptación en el mercado de trabajo, el valor de todo el sistema de reconocimiento disminuirá tanto para el ciudadano como para la sociedad.

Defender la coherencia de todo el sistema

Éste es un riesgo particular en sistemas descentralizados, donde existirán numerosas variantes de tipo local o incluso industrial a los modelos de reconocimiento de aprendizajes no formales/informales. Será pues importante que los sistemas de reconocimiento se estructuren sobre principios aceptados generalmente, y que las medidas y métodos estén lo más integradas posible en sistemas existentes de garantía de la calidad y de evaluación, para evitar que todo el sistema en su conjunto pierda legitimidad.

Responder a las expectativas

Los sistemas de reconocimiento también pueden fracasar si no logran satisfacer las expectativas individuales y sociales respecto a mejores perspectivas de empleo y el acceso o la concesión de créditos para el sistema de la educación formal.

Garantizar que el reconocimiento no se limite a guetos

Si la validación se ofrece exclusivamente a grupos específicos como inmigrantes, poblaciones indígenas o personas sin educación formal, ello puede dar lugar a una segregación más que a una integración, si se obliga a estos grupos a utilizar el sistema de reconocimiento para confirmar sus conocimientos informales.

Mantener el compromiso con la educación formal

Los sistemas de reconocimiento, aplicados a gran escala, podrían generar una nueva estructura de financiación educativa que produzca una depreciación de la educación formal. En esta situación, un menor índice de participación en la enseñanza formal sería una involuntaria repercusión negativa del sistema de reconocimiento.

4. Prácticas actuales

Son muchos los países del planeta que están considerando o desarrollando actualmente métodos para cobrar conciencia de que la gente aprende en todo lugar y en todo momento, y que la educación formal tan sólo constituye una de las numerosas vías de aprendizaje elegibles. Aunque la educación formal constituya el pilar central de lo que comienza a denominarse “sociedades del conocimiento”, no deja de apreciarse cada vez más la importancia de aprovechar toda la gama de destrezas y conocimientos disponibles en las personas. Los datos recogidos sugieren que los países consideran ventajoso para ciudadanos, comunidades, empresas y sistemas económicos este reconocimiento de los aprendizajes informales y no formales.

Cada país implanta sus prácticas en función de su propio contexto, su sistema y sus límites. Por ello, cada país afronta también sus propios desafíos. Algunos impulsan directamente o exigen procesos de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales. Otros poseen ya sistemas que permiten o facilitan el reconocimiento de estos aprendizajes, sin regularlo. En algunos casos, existe una base legislativa; en otros, el impulso procede de políticas estratégicas de alto nivel sobre el empleo muy cualificado o sobre la igualdad, o bien de iniciativas desarrolladas por las comunidades locales.

Los apartados siguientes resumen la gama de prácticas implantadas en los países que contribuyeron a la labor del Grupo Temático 2. Bajo muchos aspectos, este resumen no hace justicia al carácter innovador, pragmático o audaz de diversas iniciativas. Con todo, el Grupo espera dar con ella al lector una idea sobre las actividades emprendidas.

Legislación y política

Los países participantes utilizan una serie de instrumentos legislativos o políticos para procurar sistemas de reconocimiento. En algunos países, las personas tienen el derecho legal a presentarse a un examen aunque no hayan llevado a término los cursos formales para ello. En otros, los marcos de cualificaciones incluyen un principio interno que obliga a reconocer todo tipo de aprendizajes, de suerte que el reconocimiento es ya parte de la práctica cotidiana y no una excepción.

Vinculación con el sistema formal

En la mayoría de los países participantes en el Grupo Temático 2, los vínculos entre el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales y el sistema formal de cualificaciones consisten en el acceso, entrada o créditos para la cualificación formal. Hay varios ejemplos de iniciativas específicas de reconocimiento de aprendizajes no formales/informales cuyo objetivo es convalidar requisitos de entrada para programas de educación formal.

Iniciativas locales

Algunos países han implantado sistemas para el reconocimiento de aprendizajes no formales/informales desarrollados por comunidades locales, organizaciones o industrias específicas, en lugar de asumir un modelo a escala nacional diseñado por el estado. Estas iniciativas surgen cuando determinados grupos de interés específicos detectan la necesidad correspondiente y ponen en marcha un proceso para darle respuesta: soluciones locales a problemas locales. Dentro de los países participantes en el estudio existen también ejemplos de industrias específicas que crean procesos para el reconocimiento de aprendizajes que se realizan en el lugar de trabajo, con el fin de incrementar el nivel general de cualificación de su mano de obra. Otros ejemplos son las organizaciones comunales o municipales que crean centros de formación para grupos desfavorecidos, con “paquetes” formativos flexibles en función de las necesidades individuales. Estos paquetes formativos pueden incluir aprendizajes de tipo formal, no formal o informal y también la oportunidad de obtener cualificaciones con ellos.

Concertación social

Numerosos países han reconocido la importancia de disponer de modelos fuertes de concertación social para facilitar el reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales. Algunos ejemplos extraídos de países participantes incluyen la participación en grupos consultores profesionales que fijan estándares, sistemas de responsabilidad compartida que integran a organizaciones empresariales y sindicales en la toma de decisiones y la realización de políticas, y sistemas basados en centros de reconocimiento coordinados, ubicados a escala local y responsables a la misma escala.

Grupos destinatarios

Aunque los participantes en el Grupo Temático 2 consideran que el acceso a sistemas de reconocimiento de aprendizajes no formales/informales es importante para todo sector social, no dejan de observar que algunos grupos -debido a sus necesidades, intereses y grado relativo de desfavorecimiento- pueden extraer más ventajas del reconocimiento de sus aprendizajes no formales/informales que otros grupos menos desfavorecidos. Los países participantes ofrecen una serie de ejemplos sobre cómo centrar el reconocimiento de aprendizajes no formales/informales en dichos grupos desfavorecidos.

Demanda de sistemas de reconocimiento

El Grupo Temático 2 considera que el volumen de datos sobre empleo real de los sistemas de reconocimiento es escaso. En algunos casos, este hecho se debe a que el sistema no requiere registrar el método de aprendizaje. En otros, existen sistemas de reconocimiento relativamente nuevos que no se han aplicado aún el tiempo suficiente para generar estos datos. Se espera que conforme vayan desarrollándose los sistemas aparezcan abundantes fuentes de datos.

5. Barreras al reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales

Todos los países participantes describieron las barreras existentes al reconocimiento de los aprendizajes no formales/informales. Considerando la gran diversidad de sistemas base, es sorprendente hasta qué punto son comunes estos obstáculos, clasificables en dos grupos: los relacionados con la oferta formativa o las oportunidades de evaluación (el sistema), y los asociados a la demanda de oportunidades (el ciudadano).

Entre las barreras u obstáculos relacionados con el sistema se cuentan:

- La incoherencia en el desarrollo y la aplicación de los estándares;
- Los costes de tiempo y monetarios, en relación con las ventajas;
- El acceso limitado, a resultas de una promoción inadecuada o mal dirigida;
- La falta de igualdad de consideración entre estos aprendizajes y el sistema educativo formal;
- Sistemas de financiación que no suelen proporcionar estímulos, particularmente a los centros educativos, para implantar sistemas de reconocimiento de aprendizajes no formales/informales.

Entre las barreras u obstáculos relacionados con el ciudadano se cuentan:

- Incapacidad personal para apreciar el valor potencial de los conocimientos y destrezas obtenidos por aprendizaje no formal/informal;
- El miedo al fracaso, derivado de experiencias negativas con la educación formal;
- La mala percepción de las ventajas potenciales que comporta el reconocimiento;
- La dificultad para acceder al sistema de reconocimiento, debido a los costes monetarios implicados o al tiempo requerido.

6. Responder a los obstáculos: principios para los sistemas de reconocimiento

Una serie de sugerencias destinadas a mejorar la política y la práctica permiten superar -hasta cierto punto- las barreras mencionadas. Los siguientes principios generales son aceptados por el Grupo Temático 2 como ideas rectoras para desarrollar de sistemas de reconocimiento:

- Los sistemas de reconocimiento son un mecanismo que permite al ciudadano detectar y hacer valer todas sus destrezas, conocimientos y competencias (algunos países lo formulan como "derecho" individual);
- La participación en los sistemas de reconocimiento debe ser voluntaria;
- Los sistemas de reconocimiento deben ser lo suficientemente flexibles para responder a las necesidades de diversas personas y contextos;
- Los estándares y procedimientos deben ser transparentes, fiables, objetivos, relevantes e imparciales;
- Parte del sistema debe consistir en una orientación y asesoramiento de calidad;
- El sistema debe garantizar igualdad de acceso a los procedimientos de reconocimiento;
- Es deseable una igualdad de consideración entre el reconocimiento de aprendizajes no formales/ informales y el sistema educativo formal;
- También deben formar parte del sistema mecanismos que promuevan el conocimiento y el acceso;
- Los sistemas de reconocimiento deben integrarse en un concepto global del aprendizaje a lo largo de la vida, y estar vinculados por tanto a otros servicios como la garantía de la calidad y la orientación profesional;
- Su diseño debe incluir mecanismos que permitan medir si el sistema alcanza eficazmente los objetivos propuestos.

7. Recomendaciones

Gracias a toda la información intercambiada sobre prácticas de reconocimiento de aprendizajes no formales/informales, los participantes del Grupo Temático 2 lograron definir algunos elementos comunes para todo país que desee crear o perfeccionar su sistema de reconocimiento. Recomiendan por ello que, al diseñar o reformar estos sistemas, los países presten atención a los siguientes factores:

Objetivos del sistema

Es importante definir claramente los objetivos de un sistema. Será difícil diseñar el sistema si se desconoce el resultado final que se espera de él.

Contexto

Es necesario tener en cuenta el contexto educativo, político y social en el que el sistema debe operar. Este contexto puede condicionar las posibilidades e imponer las áreas a que deban destinarse los recursos existentes. Por este motivo, el presente informe no sugiere un solo modelo: cada país deberá desarrollar su propio modelo, aprendiendo de las prácticas implantadas en otros países y considerando las ventajas y restricciones que plantea su propia situación.

Establecer estándares a escala nacional

Al implantar un sistema de reconocimiento, es frecuente que un país afronte el dilema del equilibrio necesario entre la necesidad de coherencia a escala general y el anhelo de las comunidades locales de generar soluciones propias. Para resolver dicho dilema, recomendamos desarrollar objetivos, principios y estándares a escala nacional. pero que dejen un margen de actuación a las comunidades locales y/o los proveedores individuales de servicios de reconocimiento.

Garantía de la calidad

Resulta fundamental incorporar una garantía de la calidad a cualquier sistema de reconocimiento de aprendizajes no formales/informales. Puede lograrse de muchas maneras distintas, por ejemplo definiendo estándares y directrices a escala nacional, por autoevaluación de los proveedores de servicios de reconocimiento, mediante un sistema de vigilancia de la coherencia y la transparencia de todo el sistema… La garantía de la calidad puede abarcar desde un nivel mínimo de referencia hasta la promoción de mejoras continuas.

Orientar el sistema a grupos de usuarios

Los países necesitan analizar cuidadosamente la orientación de servicios a determinados grupos desfavorecidos. Aún cuando pueda suponer la forma más eficaz de utilizar los recursos disponibles, se corre el riesgo de fomentar una visión del reconocimiento de aprendizajes no formales/informales como algo destinado exclusivamente a grupos desfavorecidos, y esto, a su vez, puede conducir a una devaluación de los aprendizajes no formales e informales.

Incrementar el conocimiento, la difusión y el acceso

Los sistemas de reconocimiento sólo lograrán éxito si el ciudadano es consciente de ellos, los considera valiosos y puede acceder a ellos sin restricciones inútiles. Esto significa que hay que buscar mecanismos adecuados que permitan difundir la conciencia de los

sistemas de reconocimiento y su valor potencial para las personas y la sociedad. También hay que intentar reducir obstáculos a la participación, como los costes monetarios y de tiempo requeridos.

Eliminar desincentivos

Por último, el Grupo recomienda examinar los sistemas actuales para detectar posibles desincentivos. Los mecanismos de financiación de la educación formal son causa frecuente de dichos desincentivos, particularmente cuando la financiación se hace depender de la cifra de matriculados en cursos formales más que de los créditos o las cualificaciones obtenidas. Ello puede implicar que las instituciones de educación formal apenas sientan estímulos para reconocer aprendizajes no formales o informales.

Notas

[5] El GT 2 incluía a dos países no pertenecientes a la Unión Europea: la presencia en este grupo temático de México y Nueva Zelanda enriqueció sin duda la diversidad de sus contenidos.

[2] Véase un resumen de las definiciones acordadas por el GT 2 en el informe completo de este Grupo Temático, que se ofrece en www.oecd.org/edu/lifelonglearning/nqs.

GRUPO TEMATICO 3

Cooperación entre las Distintas Instituciones y Protagonistas de los Sistemas de Cualificaciones

Coordinación:
Sr. Georg Hanf y Sr. Jochen Reuling

La aceptación y la credibilidad que inspiran tanto las cualificaciones como los marcos de cualificaciones dependen en gran parte de la implicación en ellos de instituciones y protagonistas sociales. Por ello, el Grupo Temático 3 -compuesto por Alemania (país coordinador), Bélgica (Flandes), Inglaterra, Países Bajos, República Checa y Suiza- se centró en examinar los diferentes papeles que cumplen los asociados en torno a los estándares y cualificaciones profesionales, y las nuevas formas de cooperación. Entre ellos (ver Dunon y Cabus, 2003; Hövels, 2003; Kopicová, 2003; Oates, 2003; Reuling y Hanf, 2003; y Zulauf with Gentinetta, 2003)

1. Descripción de los contenidos del trabajo: un aspecto básico y problemático de las cualificaciones profesionales

El Grupo Temático 3 creó una matriz de análisis que permite estudiar la función de los socios en este proceso, y que se utiliza para pasar del análisis de los contenidos del trabajo a la producción de las especificaciones finales de las cualificaciones. Se entiende que el objetivo de las especificaciones finales de cualificaciones varía en los diferentes contextos nacionales. El desarrollo de cualificaciones no constituye un simple proceso reduccionista dependiente y explicable puramente en términos de un sencillo análisis empírico de competencias ocupacionales. Aunque dicho análisis sigue constituyendo el eje de toda cualificación profesional, la forma definitiva que adopte ésta sólo puede explicarse como producto de complejos procesos sociales de mediación entre los socios participantes.

El grupo de trabajo sugirió que una base teórica adecuada para el análisis debía incluir los siguientes factores: 1) reconocimiento de la naturaleza dependiente de valores y teorías de aquellos procesos normalmente usados para el análisis, y por tanto de la existencia de sesgos explícitos o implícitos; 2) reconocimiento de los procesos sociales de mediación en la producción de cualificaciones, lo que aporta otras orientaciones o sesgos específicos al contenido final de éstas.

La importancia de los sesgos que se derivan de la elección del método de observación/analítico queda respaldada por las diferentes descripciones del contenido de

trabajos similares, derivadas de diferentes metodologías: análisis del flujo del trabajo; Delphi; análisis de incidentes crítico; analítico; análisis funcionales.

Así pues, la observación del trabajo con intención de diseñar cualificaciones a partir de dicha observación no constituye un tema sencillo, como tampoco lo es el proceso de desarrollo de la versión definitiva de la cualificación, que operará en contextos formativos y dentro de procesos de selección. Existen cuatro procesos mediadores asociados con el contenido de las cualificaciones:

- La observación directa del trabajo, o el análisis de las descripciones por profesionales del trabajo (observación indirecta);
- El desarrollo de las descripciones acordadas o consensuadas que se incluyen en la cualificación definitiva;
- Su interpretación por los proveedores formativos, evaluadores, etc. que aplican la cualificación;
- Su interpretación por los usuarios de la cualificación en procesos de selección.

2. El desarrollo de cualificaciones: un complejo proceso sociopolítico

Incluso en aquellos procesos en los que se logra fácilmente un consenso sobre la función y los contenidos de una cualificación profesional específica, la participación de distintos grupos con diferentes perspectivas y objetivos comporta procesos de mediación. Para comprender esta compleja mediación es fundamental entender por qué una cualificación adopta una forma específica en un contexto particular (nacional). Puede estudiarse el tema por medio de las siguientes preguntas:

- ¿Quién decide quiénes deben participar?
- ¿Cuál es su poder relativo?
- ¿Cuáles son sus objetivos/aspiraciones/intenciones al participar en el desarrollo de una cualificación?
- ¿Hasta qué punto se encuentran bien equipados para participar en el proceso de desarrollo de cualificaciones?
- ¿Qué acceso tienen al contenido del trabajo, para hacer valoraciones o afirmaciones?
- ¿Qué tipo de apoyos reciben los grupos específicos para la participación en el proceso (financiación, etc.)?
- ¿Qué solidez tienen las disposiciones estructurales, qué reglas enmarcan el debate?

Estas preguntas revelan que el desarrollo de cualificaciones no constituye simplemente un proceso pragmático sino político (en función del poder relativo de los diferentes grupos participantes) y dependiente de valores. Al proceder en sistemas que en algunos contextos nacionales están más estructurados (formalizados) que en otros, el proceso de desarrollo puede generar fácilmente tensiones difíciles de resolver.

La descripción de procesos que hemos presentado (observación/información empírica/descripciones consensuadas) requiere un análisis crítico mucho más fino, que incluya como mínimo los siguientes elementos:

- La comprensión de modelos implícitos/explícitos de competencia;
- La comprensión de las relaciones de poder;
- La comprensión de la existencia de funciones múltiples.

3. El concepto de "representación" en los sistemas de cualificaciones

Hay numerosas cuestiones al respecto, relativas a las relaciones de poder, la (desigual) colaboración, el peso de la opinión expresada (fuerte/potente, débil/desapercibida), los modelos de competencia, el lenguaje mediatizado por valores, las observaciones empíricas –mediatizadas- de los procesos del trabajo, los intentos implícitos y explícitos de estimular procesos económicos/sociales… elementos todos ellos cruciales para comprender la función (actual y posible) de las cualificaciones y los mecanismos a ellas asociados.

Aunque sean diversos, todos estos aspectos pueden reunirse en el concepto de "representación". Se trata de un concepto potente para sintetizar el análisis de la operación y los objetivos de las cualificaciones. Incluye la mediación de la observación por la teoría; la descripción de la realidad por el lenguaje; y la representación informal y formal que ocurre en un proceso de consulta. El concepto de "representación" también aclara el grado en que intereses, significados y definiciones de los diversos grupos se encuentran representados en los procesos de desarrollo. Además, el concepto permite rentabilizar la teoría y la práctica aplicada en el aparato representativo (los sistemas de representación democrática), lo que a su vez permite analizar críticamente los sistemas administrativos en operación que apoyan el proceso de representación.

Más aún que una base para el análisis y la crítica eficaces, el uso de este concepto permite diseñar sistemas prácticos más legítimos, responsables e inclusivos para el desarrollo y perfeccionamiento de las cualificaciones.

4. Reformas actuales en los regímenes de los sistemas de cualificaciones

En los últimos años han tenido lugar numerosas iniciativas de reforma en cuanto a los regímenes de los sistemas de cualificaciones en todos los países participantes en el Grupo Temático 3. Entendemos por "regímenes del sistema de cualificaciones" -elemento básico en el análisis de este informe- lo siguiente: aquellos agentes específicos que desarrollan y mantienen las cualificaciones profesionales, los tipos de cooperación bajo los que efectúan su labor, los niveles en que ésta tiene lugar y los instrumentos utilizados para llevarla a cabo. Algunas de las iniciativas examinadas en nuestro análisis ya se han hecho realidad, arrojando experiencias relevantes sobre sus efectos. Otras se encuentran aún en proceso de mejora, por lo que todavía no es posible establecer si alcanzarán plenamente los objetivos que pretendían.

Para nuestro estudio, los participantes en el GT 3 seleccionaron iniciativas de importancia observadas en sus propios países, y las describieron en documentos de trabajo. Las secciones siguientes utilizan dichos documentos como base para analizar las estructuras de participación y los modelos de cooperación aplicados por los socios en la labor de regular cualificaciones. Pero antes de hacer esto, procederemos a presentar los impulsores, los objetivos y ejes de atención de las diversas iniciativas.

5. Impulsores, objetivos y ejes centrales de las iniciativas de reforma

Las iniciativas seleccionadas para modificar o reformar los regímenes de los sistemas de cualificaciones están impulsadas particularmente por problemas cuantitativos y/o cualitativos presentes en los correspondientes mercados de trabajo nacionales. En algunos casos, estos problemas ya habían surgido; en otros, se esperaba que surgieran en un futuro próximo considerando los requisitos cada vez mayores que afronta la población activa del país. Sólo en el caso de Bélgica (Flandes) las reformas aplicadas al régimen pretendían directamente promover el aprendizaje a lo largo de la vida y el desarrollo de competencias. Por otro lado, los cambios realizados en otros países también pueden cumplir la función de promover el aprendizaje a lo largo de la vida, como se aprecia examinando con mayor detalle los objetivos y ejes de acción de las diversas iniciativas.

Estas iniciativas intentan modificar componentes individuales de los sistemas de cualificaciones[1]. En todos los casos, exceptuando el de Suiza, se han tomado medidas para modificar el control del sistema. En Suiza, se ha preparado y aprobado una nueva ley sobre la educación profesional. Sus objetivos incluyen modificar el acceso a las cualificaciones y posibilidades de progreso para el que aprende individualmente, así como reformar los procesos de acreditación y titulación a fin de aumentar la flexibilidad de evolución futura y hacer posible con ello una respuesta a la demanda de destrezas modernas.

En Bélgica (Flandes), se ha reorganizado la estructura organizativa de los ministerios responsables de la formación profesional -y la cooperación entre estos ministerios- mediante la implantación de toda una serie nueva de acuerdos entre el gobierno, los agentes sociales y las agencias responsables. Los acuerdos se han formalizado como Proyecto de Educación, Formación y del Trabajo, cuyo objetivo es confluir en el desarrollo de un marco global y coherente de cualificaciones. La labor incluirá asimismo una revisión de los descriptores presentes en las cualificaciones y en los procesos de acreditación y titulación.

La iniciativa checa incluye entre sus objetivos la integración de los agentes sociales en el desarrollo de las cualificaciones. La reforma intenta consolidar el ámbito de aplicación del sistema de la formación profesional checa y abre la puerta a una regulación más estricta del sistema de la formación continua.

Las iniciativas descritas por los representantes de Holanda y Alemania son operativas a escala sectorial. En los Países Bajos, se ha llevado a cabo un intento de promover el desarrollo intersectorial de cualificaciones, entre otras cosas con el fin de ampliar el ámbito de aplicación de programas formativos innovadores.

En Alemania, las iniciativas para reformar el régimen del sistema de cualificaciones se centran en la formación continua en el sector de las TIC. Se ha implantado una combinación de control público y privado para desarrollar estas cualificaciones, y se han modificado los procesos de acreditación y titulación para vincular aprendizaje informal, experiencia laboral y métodos tradicionales de perfeccionar la formación.

En todos los sistemas de cualificaciones aquí considerados, el control recae sobre el gobierno. En algunos casos, las responsabilidades se distribuyen entre varios ministerios distintos o diferentes entidades estatales con distinto nivel de competencias (como el gobierno federal y las autoridades cantonales en Suiza, o el gobierno federal y los *Länder* -regiones federales- en Alemania). Además, también participan en los procesos de consulta y de toma de decisiones algunos protagonistas importantes, como los agentes sociales y los representantes de diferentes sectores del sistema educativo.

6. ¿Cuál es el poder relativo de los socios en los sistemas de cualificaciones?

Estos sistemas implican toda una gama de diferentes socios, con el objetivo de adoptar decisiones adecuadas que resulten aceptables para todos los interesados. La mejor fórmula para describirlo es la del "consenso mediado". En principio, pueden modificarse las estructuras de poder existentes por inclusión de nuevos socios. La naturaleza de las iniciativas en los distintos países sugiere, sin embargo, que el poder relativo de los nuevos socios es bastante limitado. Algunas razones para ello son:

- los socios adicionales participan únicamente durante los procesos de reforma (Suiza);
- La participación de los agentes sociales es voluntaria y no está regulada legalmente (República Checa);
- La participación abarca básicamente procesos de consulta, y no procesos decisorios (Suiza, Bélgica-Flandes);
- Los nuevos socios únicamente son competentes para algunas funciones limitadas, como la acreditación y concesión de cualificaciones (Alemania).

Las iniciativas intersectoriales en Países Bajos, que aspiran a crear redes de diversas organizaciones sectoriales, tienden a reforzar la posición del socio encargado de gestionar y operar las nuevas cualificaciones desarrolladas.

A consecuencia de todo esto, el estudio elaborado por el Grupo Temático 3 concluye que las cualificaciones reciben aportación de diversos socios, que tratan de incorporar a ella sus propios intereses e influyen para ello sobre el diseño y la regulación de dichas cualificaciones.

7. Conclusiones

Conforme muestran los diversos casos extraídos de los países, en los últimos años se han producido una serie de reformas de importancia en el régimen del sistema de cualificaciones de diferentes estados: han accedido nuevos socios al sistema de gobierno de las cualificaciones, y se han aplicado o puesto a prueba formas muy distintas de cooperación. A modo de conclusión, debatiremos a continuación brevemente el significado potencial de estas reformas -surgidas principalmente a consecuencia de los problemas experimentados por los mercados de trabajo nacionales- para la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida.

El estudio revela las diferentes formas estructurales que han ido emergiendo de la transformación de los sistemas, y refuerza la idea de que para promover el aprendizaje a lo largo de la vida es necesario también reforzar las relaciones entre las diversas áreas de cualificación y formación. Este proceso, a su vez, incluye reforzar vínculos entre la educación general, la formación profesional y la educación superior, así como intensificar la cooperación entre la educación y el empleo, con el objetivo de integrar entre sí los aprendizajes formales, no formales e informales. En general, este proceso comprende una participación y cooperación de tipo amplio entre socios relevantes. El análisis de los diversos casos estudiados revela que, en algunas instancias, los nuevos socios se han incorporado al régimen del sistema de cualificaciones, lo que modifica las estructuras de participación y las formas de cooperación. El estado, u otras partes competentes, tienden a mantener su influencia actual confrontados con estos cambios, por medio de la

selección de socios y la "admisión" de intereses legítimos. Más aún, el debate y la toma de decisiones tienden a quedar confinados a temas elegidos de forma muy selectiva y estricta, en detrimento de otros temas potencialmente relevantes. Por ejemplo, en algunos casos se han creado nuevos mecanismos aplicados a sectores particulares, que no afectan en absoluto a las demarcaciones del sector. Es esencial reconocer la persistencia de relaciones de poder establecidas, incluso dentro de las estructuras reformadas. Bajo estas condiciones no puede derivarse una cooperación generalizada entre antiguos y nuevos socios, y las estructuras tradicionales de poder permanecen en buena parte vigentes. Ello tiende a preservar la influencia de los intereses establecidos y a bloquear el acceso a otras opciones disponibles para todos los participantes, si se admitiera un grado mayor de cooperación e integración.

Así y todo, debe recordarse que una mayor cooperación entre diversos socios también acarrea problemas propios. El grado de integración correcto de los nuevos socios en los procesos de consulta y decisión aún está por definirse. Además, estos nuevos sistemas integrados podrían dar lugar a una polarización de intereses, con el posible resultado de bloquear decisiones o permitir únicamente acuerdos de tipo "mínimo común denominador". El riesgo se incrementa conforme lo hace la gama de socios, intereses y temas implicados. El que la "estrategia de cooperación limitada" que aprecian los estudios de caso permita o no reforzar las relaciones entre los sectores formativos hasta el punto de fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida, es una cuestión que precisa un control empírico más prolongado.

Podríamos sugerir que si las cualificaciones deben promover el aprendizaje a lo largo de la vida, no debiera haber límites sectoriales ni ocupacionales para su evolución. Las demarcaciones deben hacerse más permeables, o cuanto menos reformarse, para adaptarse a los requisitos de las nuevas organizaciones del trabajo orientadas a procesos y al desarrollo de perfiles de competencias más generales y superiores; en otras palabras, para adaptarse a la transformación de los propios procesos del trabajo. Como muestran los estudios de caso, es habitual que los agentes sociales y los representantes de diversos sectores educativos, o bien las organizaciones encargadas por estos asociados, desarrollen cualificaciones o participen en etapas relevantes del desarrollo. Con estos acuerdos, el estado se libera de una serie de engorrosos problemas de gestión y responsabilidades decisorias. Ya no tiene por qué tomar en cuenta los diversos intereses que intervienen; puede dejar esa tarea en manos de los socios participantes. Con todo, como revela el ejemplo de Países Bajos, no siempre resulta fácil para las organizaciones sectoriales cooperar intersectorialmente. Las relaciones industriales en sectores individuales -que se manifiestan, por ejemplo, en reglamentaciones distintas de los diversos mercados de trabajo sectoriales- pueden tender a hacer inflexibles las líneas actuales de demarcación. Simultáneamente, el ejemplo de Países Bajos demuestra también que una cooperación en red más allá de estos límites sectoriales puede hacer a estas demarcaciones mucho más permeables, y permite con ello el desarrollo de perfiles de competencias más innovadores y más relevantes para el mercado de trabajo.

Por último, también puede promoverse el aprendizaje a lo largo de la vida reconociendo la variada gama de aprendizajes posibles para obtener una cualificación. Las posibilidades incluyen formaciones organizadas, virtuales o en el lugar de trabajo (que abarcan a su vez aprendizajes informales y no formales, (véase Colardyn y Bjørnåvold, 2005). La base de este concepto es que las cualificaciones comparables obtenidas por vías

distintas deben ser equiparables en cuanto a su valor. Los estudios de caso muestran que distintos países están buscando soluciones al respecto, a diferentes niveles. Suiza ha instaurado un foro legal que incluye a todos los grupos políticos y sociales. En Bélgica (Flandes), se ha creado una organización interministerial por reorganización administrativa, con el fin de consolidar la coherencia entre las cualificaciones obtenidas por vía formal, no formal o informal. En Alemania ha surgido un nuevo organismo decisorio compuesto por expertos del sector "práctico", con la misión de controlar el desarrollo de cualificaciones de tipo ocupacional, incluyendo su certificación y emisión. Con todo, este organismo y las cualificaciones que ha desarrollado continúan formando parte integrante del sistema tradicional de cualificaciones alemán. Un rasgo común a todas estas iniciativas es que intentan cimentar la confianza mutua en el valor de diversas rutas de cualificación, promover la cooperación entre socios fuertes y coordinar diferentes intereses de una manera definida y planificada. Esta conclusión se deriva con claridad del estudio: los responsables políticos están reconociendo ya la necesidad de adaptar los sistemas de cualificación a los nuevos tipos de organización industrial, pero sin caer en modelos plenamente "flexibilizados" o "personalizados". No se abandonan los métodos tripartitos o más extensos de organizar la cooperación, sino que se perfeccionan y transforman. La cooperación, el consenso y la colaboración entre interesados continúan siendo relevantes para la gestión y operación de los sistemas. Y seguirán desempeñando también un papel esencial en la mediación entre los diferentes intereses sectoriales y las diversas aspiraciones en competición.

Notas

1 Behringer y Coles diferencian los siguientes componentes de todo sistema de cualificaciones: ámbito de aplicación, control, procesos de acreditación de cualificaciones, marco incluido en el sistema de cualificaciones, descriptores presentes en las cualificaciones, acceso a cualificaciones y progreso individual, y estabilidad del sistema de cualificaciones (Behringer y Coles, 2003).

Bibliografía

Behringer, F. y M. Coles (2003), *The role of national qualifications systems in promoting lifelong learning: Towards an understanding of the mechanisms that link qualifications and lifelong learning*, Documentos de Trabajo sobre Educación, nº 3, OCDE París

Colardyn, D. y J. Bjørnåvold (2005), "The Learning Continuity: European Inventory on Validating Non-Formal and Informal Learning", *National Policies And Practices in Validating Non-Formal and Informal Learning*, Cedefop, serie Panorama 117, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Dunon, R. y R. Cabus (2003), *Towards Future Oriented Forms of Co-Operation between Training Institutions and the Labour Market*, Departamento de Desarrollo Educativo, Ministerio de Educación, Comunidad Flamenca, Bruselas.

Hövels, B. (2003), *Sector Institutions for Defining National Qualifications and the Challenge of Cross-Sector Competence-Areas*, Knowledge Centre for Vocational Training & Labour Market (KBA), Nimega.

Keating, J (2001), *Qualification frameworks: why have they been established and what are their purposes?*, documento elaborado para el proyecto de la OCDE *Los sistemas nacionales de cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida*, no publicado.

Kopicová, M. (2003), *Involvement and Co-operation of Relevant Stakeholders in the Development of the Qualifications System – Example of the Czech Republic*, Fondo Nacional de la Formación, Praga.

Oates, T. (2003), *The Roles of Partners in the Development of Occupational Standards and Vocational Qualifications*, Qualifications and Curriculum Authority, Londres.

Reuling, J. and G. Hanf (2003), *New Forms of Co-Operation between Institutions and Stakeholders in Continuing IT Training to Promote Lifelong Learning*, Instituto Federal de la Formación Profesional (BIBB), Bonn.

Zulauf, M. (en cooperación con P. Gentinetta) (2003), *The Process of Preparation for the New Federal Law on Professional Education: How the Stakeholders Co-operated in the Modernisation of the Federal Certificate of Competence*, Oficina Federal para la Educación Profesional y la Tecnología (OPET), Berna.

ANEXO B

Los Sistemas Nacionales de Educación y Formación y su Relación con las Cualificaciones

Australia

Australia implantó su Marco de Cualificaciones Australiano (*Australian Qualifications Framework* – AQF) ya en 1995. Este Marco incluye todas las cualificaciones nacionales (15 en 2005) en los tres sectores educativos/formativos: escuelas (últimos dos cursos), formación profesional, y educación superior. El AQF amplía el sistema anterior tradicional de titulación terciaria australiano, y se ha creado con el objetivo principal de apoyar las reformas básicas instauradas en la década pasada para orientar la formación profesional a la industria. El Marco de Cualificaciones Australiano se considera un instrumento potente que permite conseguir:

- Mejores rutas de transición para todos los jóvenes, pues se complementa el sistema con dos cualificaciones de formación profesional de primer nivel, que pueden obtenerse en distintos entornos formativos, por ejemplo a través de la educación secundaria superior de tipo escolar, ahora ampliada con formaciones escolares de aprendices que dan derecho a una cualificación AQF;
- Mejores vínculos (incluyendo la transferencia de créditos) entre cualificaciones de los tres sectores educativo/formativos, que incluyen programas articulados entre la educación escolar, la formación profesional y la educación superior; posibilidad de impartir una cualificación en sectores distintos al que ha definido sus estándares, para mejorar las opciones del estudiante dentro de los límites de la infraestructura local; y también relaciones institucionales entre las diversas rutas, en particular entre títulos de formación profesional y de la educación superior;
- "Paquetes" formativos innovadores basados en estándares de competencia industriales a escala nacional; las cualificaciones especificadas por estos paquetes formativos se acreditan todas conforme a los requisitos AQF para certificados y títulos de formación profesional, integrándose así plenamente en el sistema nacional de cualificaciones de educación/formación postobligatoria;
- Mejores oportunidades de educación/formación y empleo con el Reconocimiento de Aprendizajes Previos (*Recognition of Prior Learning* – RPL), con requisitos explícitos y detallados del AQF para la evaluación fiable del aprendizaje informal de una persona como vía alternativa para lograr una cualificación AQF;
- Más capacidad de respuesta a los avances tecnológicos del siglo XXI, mediante una nueva cualificación superior de ciclo corto, que combina conocimiento académico interdisciplinario con destrezas generales orientadas al empleo;

- Nuevas rutas formativas orientadas a la industria, complementando el sistema con cualificaciones de postgrado centradas en competencias para entornos laborales, y de acceso más sencillo para una gama mayor de población adulta;
- Mejor comparabilidad de las cualificaciones australianas con las de otros países, basada en importantes puntos en común en cuanto a rigor de los estándares y de la acreditación, impartición y evaluación bajo el AQF, lo que contribuye a las posibilidades de reconocimiento internacional y movilidad global.

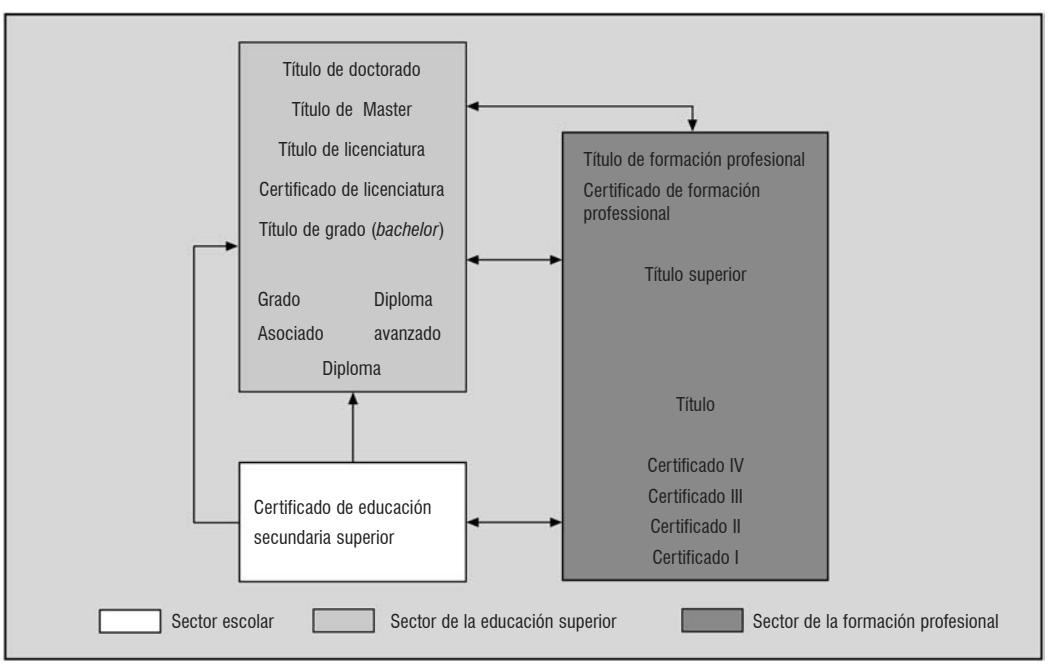
El cuadro B.1 y el gráfico B.1 ofrecen una descripción del Marco de Cualificaciones Australiano.

Cuadro B.1. **El Marco de Cualificaciones Australiano – cuadro de cualificaciones 2005**
(por sector de acreditación)

Acreditación por el sector escolar	Acreditación por el sector de la formación profesional	Acreditación por el sector de la educación superior
Certificado de educación secundaria superior	Título de formación profesional Certificado de formación profesional Título superior Título Certificado IV Certificado III Certificado II Certificado I	Título de doctor Título de Master Título de grado (licenciatura) Certificado de grado (licenciatura) Título de bachelor o primer ciclo Diplomatura asociada, diplomatura avanzada Diplomatura

Fuente: Consejo consultivo del Marco de Cualificaciones Australiano

Gráfico B.1. **El Marco de Cualificaciones Australiano - Vínculos intersectoriales entre cualificaciones**



Fuente: Consejo consultivo del Marco de Cualificaciones Australiano

Bélgica (francófona)

Las últimas reformas del sistema de las cualificaciones en la Bélgica francófona consisten en:

- La creación, de conformidad con un acuerdo de cooperación entre entidades francófonas no federales, de un marco transversal para la validación de competencias profesionales. El objetivo principal de dicho marco consiste en permitir a los ciudadanos mayores de 18 años obtener un reconocimiento de las competencias adquiridas en su lugar de trabajo, ya sea por formación profesional o a través de su experiencia laboral. Estas competencias quedan formalmente reconocidas a través de los certificados de competencias (*Titres de compétences*) que otorga la Comunidad Francesa de Bélgica (*Communauté française de Belgique*), la región valona (*Région wallone*) y la comisión de la comunidad francófona (*Commission communautaire française – Cocof*);
- Un refuerzo de la colaboración entre el sector educativo, el sector de la formación profesional y las ramas productivas. Esta colaboración permite armonizar mejor los objetivos del sector educativo en su conjunto y las necesidades más específicas de las empresas;
- Una evolución progresiva hacia prácticas de enseñanza orientadas a la obtención de competencias.

El gráfico B.2 sintetiza el sistema de educación y formación en la Bélgica francófona.

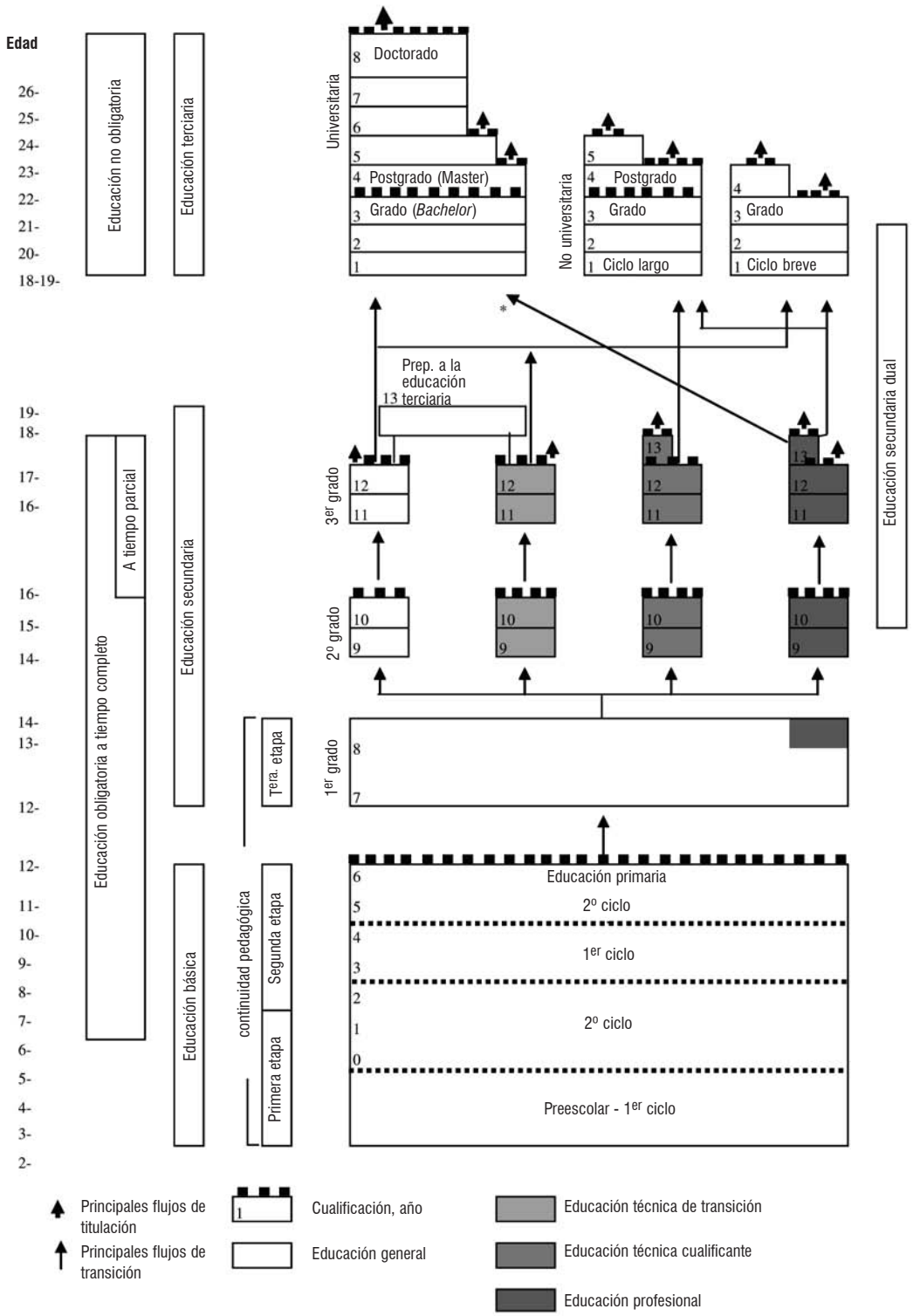
Dinamarca

Las últimas reformas del sistema nacional de cualificaciones danés incluyen:

- Un nuevo sistema de orientación e información, basado en TIC, para todos los que aprenden de sistemas de cualificación y programas ofrecidos por agentes sociales;
- Nuevas iniciativas destinadas a renovar los principios de la formación profesional dual, de conformidad con el plan estatal “Una Educación Mejor”;
- En 2003 se reformaron los institutos del bachillerato, tanto general como profesional, con el objetivo básico de mejorar las competencias formativas de los jóvenes y aumentar la cifra de los estudiantes que acceden a programas de educación superior. Uno de los elementos en esta reforma del bachillerato consiste en enfatizar las cualificaciones orientándolas a las materias;
- Se ha creado en oposición también un nuevo marco para programas de formación profesional destinados a adultos, con intención de optimizar determinadas materias en los programas de formación profesional y en la FP para adultos, facilitar la transferencia de créditos para las formaciones acabadas, instaurar una medición y evaluación sistemática de resultados y coordinar las labores de desarrollo de los programas de formación profesional que se imparten en diferentes puntos.

El gráfico refleja la estructura del sistema de educación y formación en Dinamarca.

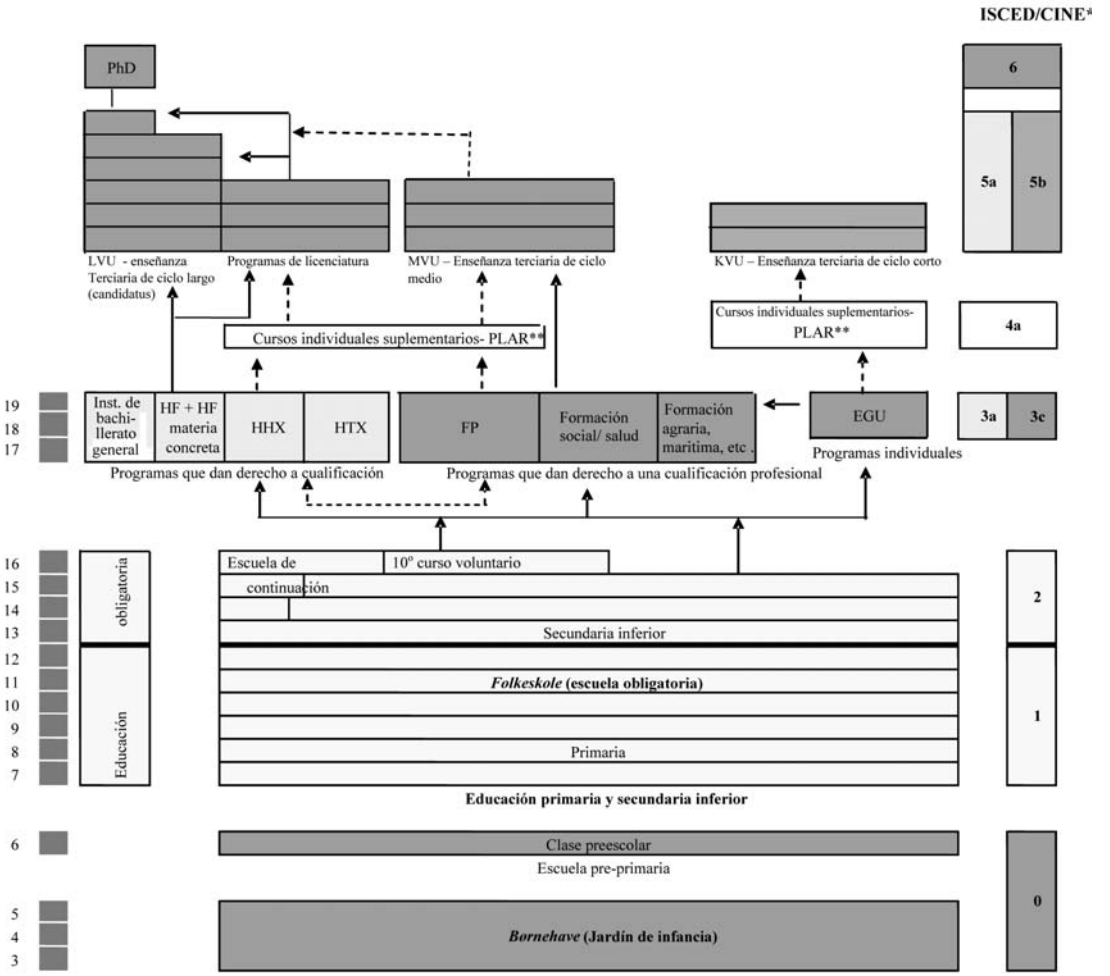
Gráfico B.2. **El sistema de educación y formación en la Bélgica francófona**



* SI DAES (grado para entrar en la educación terciaria)

Fuente: Ministerio de la Comunidad Francófona, Dirección de Relaciones Internacionales, Bruselas, 2004.

Gráfico B.3. **El sistema de educación y formación en Dinamarca**



Notas

* Tras las reformas introducidas en 2003 se han mantenido los niveles ISCED/CINE.

** Prior Learning Assessment Recognition o Reconocimiento por evaluación de aprendizajes previos: la educación superior de tipo general puede admitir, conforme a la denominada Cuota II, a los candidatos con una determinada experiencia de trabajo, de vida o de educación no formal.

Fuente: Facts and Figures, Ministerio de Educación danés, 2002.

Francia

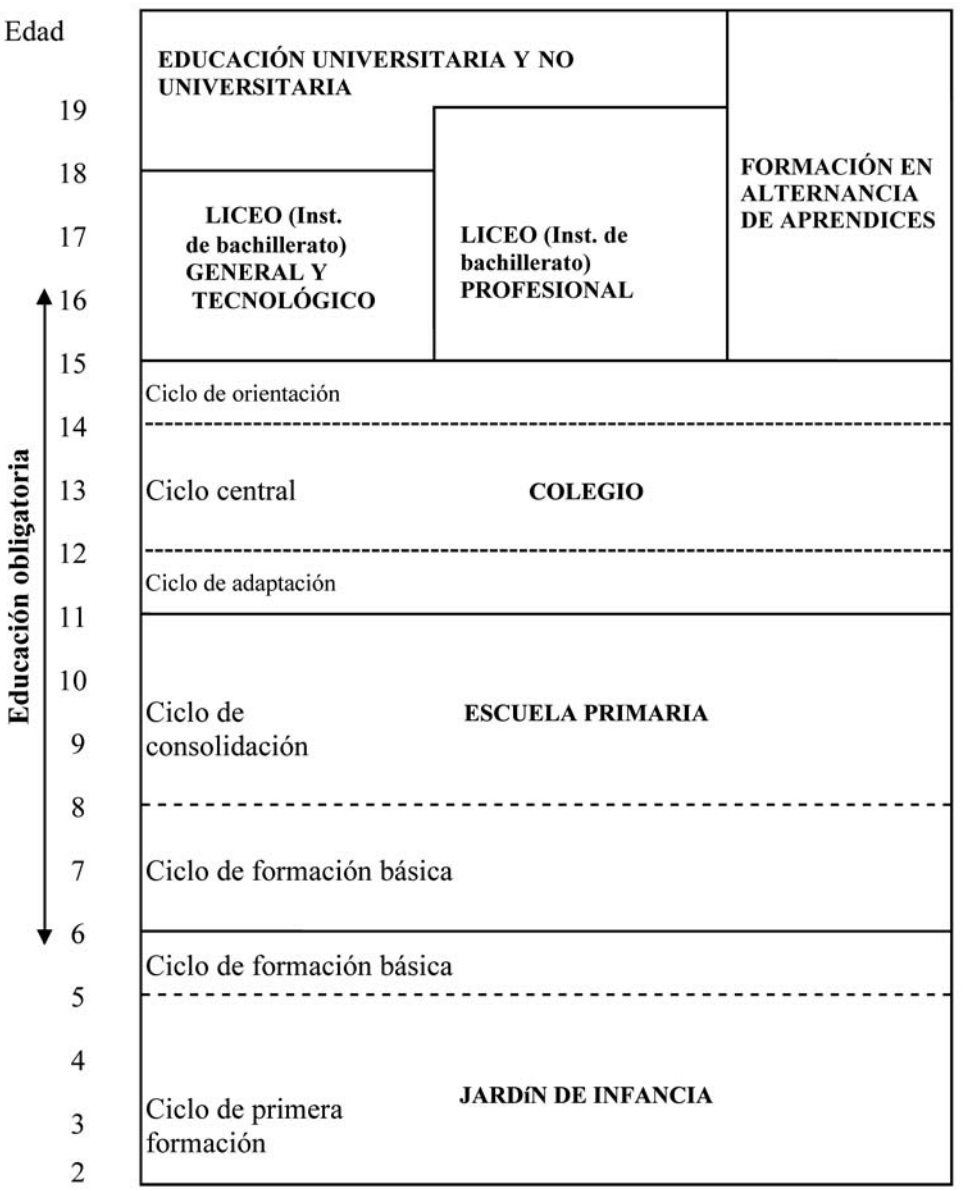
He aquí un posible resumen de las últimas reformas aplicadas al sistema nacional de cualificaciones francés:

- Se define el derecho individual al aprendizaje a lo largo de la vida, y las cualificaciones constituyen la demostración o nivel de referencia tangible de dicho derecho;

- Se ha elaborado un registro de todas las cualificaciones profesionales (RNCP – *Répertoire national des certifications professionnelles*), que incluye vínculos con otras cualificaciones. El proceso de registrar una cualificación es condición obligatoria para poder crear esta, y supone por tanto un medio de regulación;
- Se están tomando medidas para crear una titulación profesional de educación superior (*licence professionnelle*), concebida para reforzar los vínculos entre la educación superior y la formación o preparación profesional.

El gráfico B.4 describe la organización del sistema de educación y formación en Francia.

Gráfico B.4. **El sistema de educación y formación en Francia**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Enseñanza Superior e Investigación, Francia

Alemania

Con la intención de promover el aprendizaje a lo largo de la vida, las últimas iniciativas de reforma del sistema alemán de cualificaciones han incidido especialmente en la estrecha relación que une a la formación profesional inicial y continua con la educación académica.

Las cualificaciones obtenidas al término de la educación secundaria superior preparan al ciudadano para acceder a la educación superior y/o para la transición al sistema de empleo. La mayoría de los programas formativos abarcan un período de varios años y están diseñados para los alumnos adolescentes que aspiran a lograr una cualificación completa. Con todo, también existen oportunidades para diversos grupos de alumnos que desean ejercer un mayor grado de autonomía y responsabilidad personal. Los estudiantes de la escuela secundaria disfrutan de ciertas opciones con respecto a cursos y materias de examen, en función de su edad y su nivel educativo. En los últimos años, la diferenciación de la formación impartida por el sistema dual entre unidades obligatorias y opcionales ha incrementado la facultad individual para decidir lo que se desea aprender. Las unidades opcionales realmente disponibles dependen también de la empresa individual de formación. Así y todo, el objetivo continúa siendo la consecución de una cualificación completa, que demuestre la capacidad individual para aprender y asumir un empleo cualificado. Por regla general, el individuo debe pasar un examen final, y el sistema no admite la acumulación de destrezas empleables hasta formar una cualificación completa. Con ello se intenta mantener el valor de las cualificaciones, y reforzar su transferibilidad.

Las estrictas normas para la obtención de cualificaciones durante la etapa de formación profesional inicial de tipo general se deben a que el mercado de trabajo alemán es básicamente un mercado de cualificaciones profesionales. La remuneración del trabajador corresponde a su nivel de cualificación, y se fija en convenios colectivos negociados entre las dos partes de la industria. Esta rigidez regulatoria refleja la responsabilidad pública sobre esta etapa de la formación profesional de carácter general.

El índice de participación y de finalización de programas educativos de nivel secundario superior es alto en comparación internacional, lo que confirma el relativo éxito de esta estrategia. La proporción de los estudiantes escolares con altas cualificaciones educativas de acceso (*Abitur*, es decir, bachillerato) no ha cesado de aumentar en los últimos veinte años. Al disponer de mejores cualificaciones de partida, los estudiantes pueden decidir entre acceder a la formación profesional o bien a la educación superior, rutas ambas que abren la posibilidad de emprender una carrera profesional atrayente. El alto grado de transferibilidad de las cualificaciones alemanas del sistema dual supone un incentivo particular para que quienes abandonan la escuela con cualificaciones inferiores de educación general puedan obtener cualificaciones profesionales.

Ciertos programas ayudan a los adultos jóvenes sin cualificación profesional a obtener una cualificación a posteriori a través de la combinación de formación y trabajo, la modularización de currículos y la certificación de créditos, pero sin abandonar jamás el objetivo de una cualificación completa.

El sistema alemán tiene potencial para incrementar la cifra de personas con educación superior o cualificación profesional avanzada. Se ha previsto ampliar el acceso

a la educación de nivel terciario a través de mecanismos de crédito a las cualificaciones profesionales y la experiencia de trabajo. La Ley de Apoyo a la Recualificación, modificada, ofrecerá en años venideros otros incentivos para perfeccionar la formación personal.

En cuanto a la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida, se piensa que la figura de las cualificaciones adicionales creada hace años ofrece un potencial considerable. Estas cualificaciones pueden asumir la forma de cualificaciones independientes suplementarias, o bien de unidades contabilizables que permiten obtener cualificaciones profesionales avanzadas. También se cifran grandes esperanzas en los nuevos marcos de cualificaciones, en la certificación de las competencias adquiridas informalmente y en la implantación de un sistema de transferencia de créditos, iniciativas que deben abrir nuevas perspectivas para estrechar vínculos entre la formación profesional inicial y la continua. Los alumnos tendrán a su disposición una serie de oportunidades:

Habrá posibilidades para pasar con relativa sencillez de la formación profesional a la continua, para aquellos que aprenden competentes interesados por obtener cualificaciones profesionales ambiciosas, y particularmente para quienes dispongan del *Abitur*. Aparte de numerosos cursos duales de formación con cualificaciones profesionales iniciales integradas, la implantación de marcos de cualificación -que ya tiene lugar en el sector TIC y se ha previsto en otros sectores- ayudará a los sujetos a obtener cualificaciones hasta el nivel terciario.

La cuestión del acceso a la formación profesional continua es particularmente relevante para aquellos que aprenden sin cualificaciones profesionales de tipo formal. Para este grupo, la flexibilidad de la oferta y la posibilidad de obtener unidades de cualificación son tan importantes como el reconocimiento de aquello que han aprendido informalmente. Esto rige no sólo para adolescentes con escasas oportunidades o jóvenes adultos de baja cualificación, sino también para quienes acceden procedentes de otras vías y que deben poder obtener una cualificación a través de la formación continua.

Estas novedades, ya incorporadas a la nueva Ley de la Formación Profesional (23 de marzo de 2005) aspiran a transformar el sistema de cualificaciones alemán en un dispositivo global más coherente, reestructurando en él la formación inicial y la continua, aceptando diferentes modalidades de aprendizaje (formal e informal) y creando vías formativas flexibles entre la formación profesional inicial, la continua y/o la educación superior. Esto significa que los que aprenden dispondrán de unas condiciones marco que les permitirán ejercer un mayor grado de responsabilidad personal y autodeterminación para la obtención de cualificaciones y el desarrollo de competencias.

Aparte del sistema formal de cualificaciones, se han puesto en marcha diversas iniciativas destinadas a crear infraestructuras y medidas para promover el aprendizaje a lo largo de la vida. El programa federal “Regiones de aprendizaje - Apoyo a redes” involucra a protagonistas e instituciones relevantes a escala local, regional y nacional (p.e. centros de formación profesional continua, escuelas, universidades, empresas, asociaciones, agentes sociales, comunidades locales, administraciones laborales), y crea nuevas infraestructuras para el aprendizaje a lo largo de la vida. Se han puesto a disposición de la medida 118 millones de euros para el período 2001-2007 (de los cuales 51 millones proceden del FSE). El enfoque de abajo a arriba de las Regiones de Aprendizaje, fomenta claramente el desarrollo del sistema alemán de cualificaciones conforme a la necesidad práctica. Las Regiones de Aprendizaje ofrecen un marco para el desarrollo conjunto de

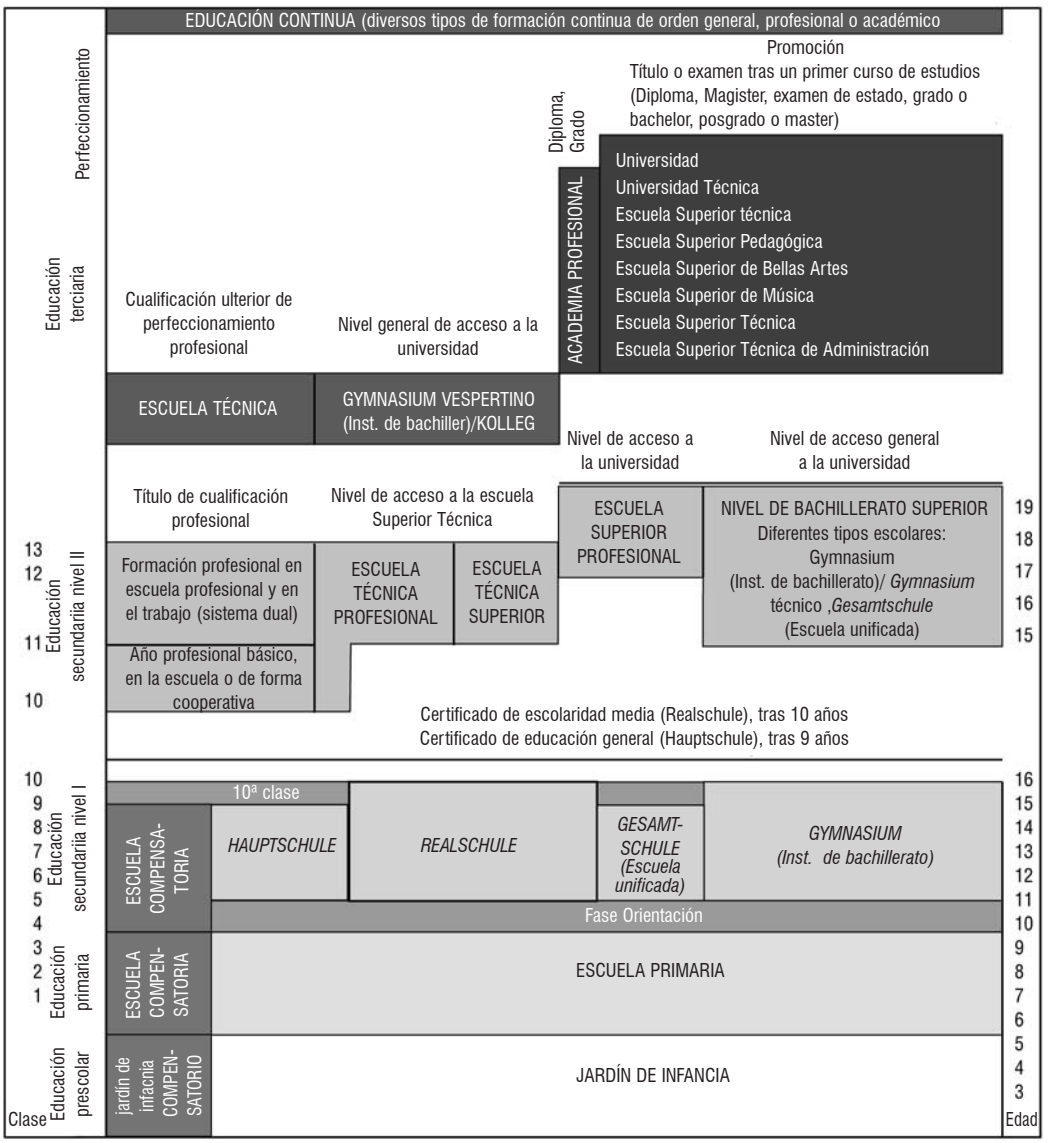
propuestas de nuevos cursos formativos en instituciones tales como cámaras de artesanos, universidades o universidades de ciencias aplicadas. Además, las Regiones de Aprendizaje sirven de prueba para el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales, y contribuyen a intensificar la capacidad de respuesta del sistema a las necesidades de las empresas, y en particular de las PYMEs.

Con el proyecto "Certificación de la Calidad en la Formación Continua", en manos de la Comisión Federal de Planificación Educativa y Fomento de la Investigación (BLK), el Ministerio de Educación e Investigaciones (BMBF) instaura a escala nacional el procedimiento de desarrollo y certificación de la calidad LQW 2 para el ámbito de la formación continua. Aparte del proceso interno de desarrollo de la calidad, el LQW 2 garantiza que las instituciones certificadas por este mecanismo cumplen también los requisitos mínimos revisados externamente.

Con otro proyecto de la BLK ("Pasaporte formativo con certificación de aprendizajes informales"), el BMBF inaugura asimismo la fase piloto de un "Pasaporte de formación continua" de amplio uso y que incorpora un concepto asesor integrado. Este *ProfilPASS* presta atención particular a la certificación y reconocimiento de destrezas informales o no formales, y será compatible con otros instrumentos relevantes para la validación de destrezas y cualificaciones profesionales, en Alemania y a escala europea.

El gráfico B.5 esquematiza el sistema de educación y formación en Alemania.

Gráfico B.5. **El sistema de educación y formación en la República Federal de Alemania**



Fuente: Secretaría de la Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Länder de la República Federal de Alemania

Grecia

Las recientes reformas importantes del sistema nacional de cualificaciones griego son:

- Se modifica el ciclo educativo secundario superior con las denominadas Escuelas Técnico-Profesionales (TEE) que imparten conocimientos y competencias técnicas y profesionales, y espíritu profesional a fin de facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo. Las TEE diurnas se destinan a jóvenes de más de 15 años sin empleo, y las TEE vespertinas a trabajadores en activo de hasta 50 años de edad;

- Se crea la denominada Universidad Abierta, que ofrece acceso a la educación superior para todos los ciudadanos;
- Se instaura el Sistema Nacional de Vinculación de la Formación Profesional y el Empleo (ESSEKA), que establece un marco regulatorio para aplicar una política integral y coordinada de desarrollo de recursos humanos y maximización del empleo. Comporta también una vinculación entre los sistemas de la FP inicial y continua (2003);
- Memorándum de Cooperación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, para la planificación y aplicación de una Estrategia integrada de Aprendizaje a lo Largo de la Vida en Grecia (2005). La Estrategia se basa a su vez en las siguientes acciones:
  - ✤ Vigilancia de tendencias en el mercado de trabajo, para detectar necesidades de mano de obra;
  - ✤ Desarrollo de perfiles ocupacionales y su acreditación;
  - ✤ Desarrollo de programas formativos basados en perfiles ocupacionales acreditados;
  - ✤ Acreditación de Centros, Formadores y Programas Formativos;
  - ✤ Acreditación de conocimientos, destrezas y competencias.
- Ley de Sistematización del aprendizaje a lo largo de la vida (2005) que estipula el marco legislativo para:
  - ✤ la acreditación de perfiles ocupacionales que corresponde ejecutar al EKEPIS-Centro Nacional de Acreditación de la Formación Profesional Continua;
  - ✤ la acreditación de programas de FP y la concesión de los respectivos certificados, que corresponden:
    - – a la OEEK-Organización para la Educación y Formación Iniciales, (entidad responsable de la FP inicial), y
    - – al EKEPIS-Centro Nacional de Acreditación de la Formación Profesional Continua (entidad competente para la formación continua);
  - ✤ la acreditación de conocimientos, destrezas y competencias y la concesión de los certificados que corresponden a la OEEK y la EKEPIS, respectivamente;
  - ✤ la creación de institutos de Aprendizaje a lo Largo de la Vida (IDBE) dentro de los centros de educación superior.

Es digno de mención que se ha previsto la participación e implicación de los agentes sociales en todas las fases de planificación y aplicación de la estrategia integral para el aprendizaje a lo largo de la vida en Grecia.

Los proveedores de educación de adultos en el contexto del aprendizaje a lo largo de la vida son, básicamente:

- Las Escuelas de la Segunda Oportunidad, que ofrecen a los adultos que no terminan la escolaridad obligatoria de nueve años una oportunidad de reintegrarse en el sistema educativo formal y abren oportunidades de acceso a la FP inicial y continua;
- Los Centros de Educación de Adultos, que imparten FP en competencias clave;
- Los Centros Municipales, que proporcionan una FP para adultos adaptada a necesidades de orden local;

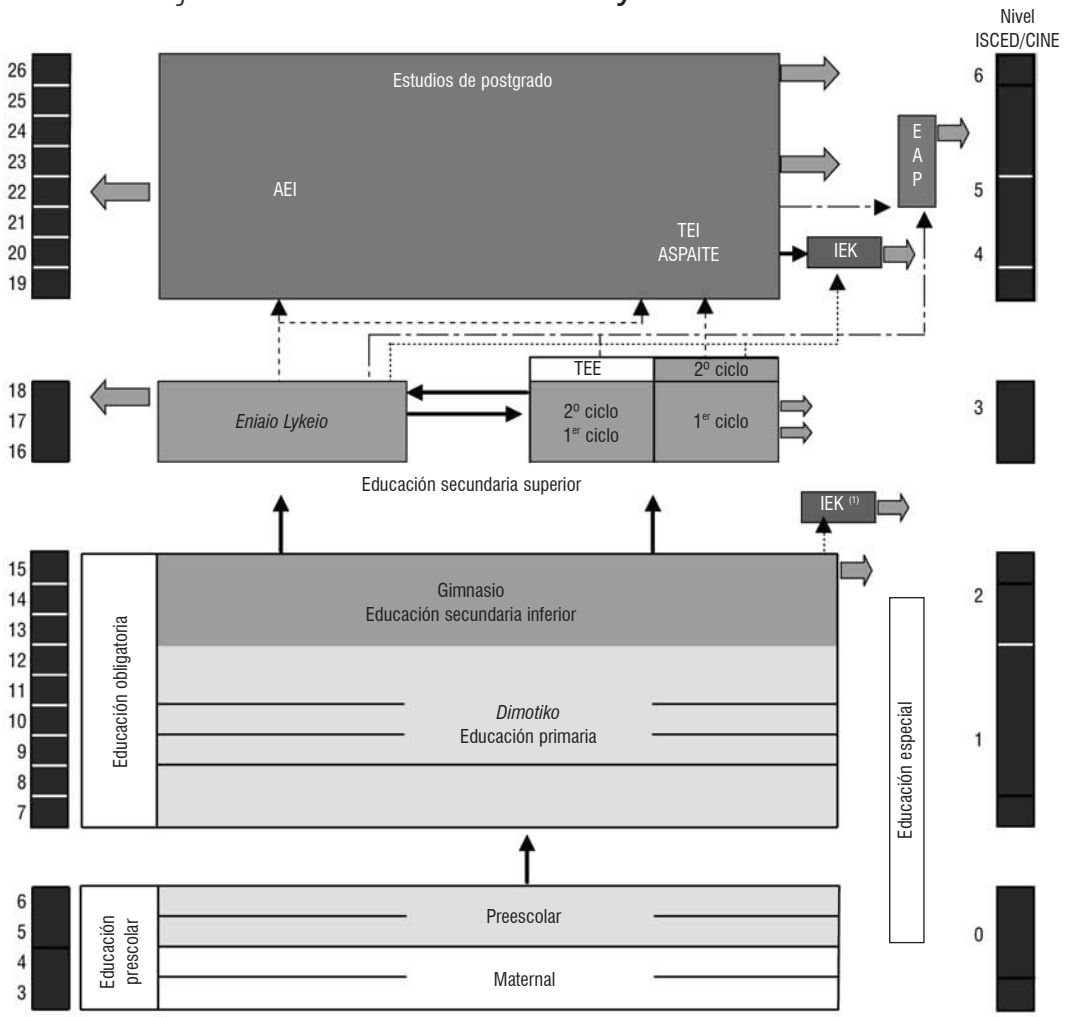
- Los Institutos para la Educación Permanente, que operan dentro de los institutos de educación superior, destinados a titulados superiores;
- El Centro Nacional de Administración Pública y Gobierno Local, para empleados del sector público.

Los proveedores de formación profesional para adultos en el contexto del aprendizaje a lo largo de la vida son, principalmente:

- Los Institutos de Formación Profesional (IEK), acreditados por la OEEK, imparten conocimientos, destrezas y competencias básicas profesionales de nivel postsecundario para cualificar al alumno para el empleo;
- Los Centros de Formación Profesional (KEK) acreditados por el EKEPIS, imparten conocimientos, destrezas y competencias complementarios, actualizados y/o superiores, para la integración y/o reintegración del que aprende en el mercado de trabajo, su seguridad en el empleo, su progreso profesional y su desarrollo personal.

El gráfico B.6 describe el sistema de educación y formación en Grecia:

Gráfico B.6. **El sistema de educación y formación en Grecia**



AIE: Institutos de Enseñanza Superior
TEI: Institutos de Enseñanzas Tecnológicas
ASPAITE: Instituto Superior de Educación Pedagógica y Tecnológica
EAP: Universidad Abierta
TEE: Escuelas Técnico-Profesionales
IEK: Institutos de Formación Profesional

Niveles educativos
- Educación terciaria
- Educación secundaria
- Educación primaria
- Mercado de trabajo

Tipo de admisión
- Sin exámenes
- Con exámenes
- Con criterios
- Por sorteo

(1) Formación inicial tras el Gymnasio, en especialidades de los IEK postsecundarios.

Fuente: CEDEFOP, serie Panorama 59, 2003.

Irlanda

Entre las últimas reformas del sistema nacional de cualificaciones irlandés se cuentan:

- La fijación de un Marco nacional de cualificaciones que integra todas las cualificaciones sin excepción y que genera sistemas de transferencia de créditos;
- La creación del Certificado Final Aplicado (*Applied Leaving Certificate*), que reconoce los resultados obtenidos por un alumno con todo un programa, y no tanto con materias individuales. Se centra en la preparación profesional y se sirve de distintos tipos de evaluación;
- Se instaura la Acumulación de Créditos y Certificación de Materias (ACCS), creada en 1989. Este programa permite a los que aprenden estudiar materias individuales y acumular los créditos obtenidos con ellas hasta la consecución de un título. Su objetivo es fomentar la asistencia de los que aprenden en régimen de dedicación parcial, y promover la formación de adultos;
- Se desarrolla un nuevo modelo de formación de aprendices basado en estándares;
- Elaboración y aplicación del programa Vínculos con la Educación Superior, ideado para facilitar la transición de la formación postsecundaria hacia vías de titulación superior;
- El programa Vínculos con la Educación Superior es un intento de incrementar la participación en formaciones con título NCVA de nivel 2 en educación postsecundaria. Básicamente, consiste en ofrecer acceso a la educación superior vinculando determinados programas de educación superior a uno o más Certificados NCVA de nivel 2, en campos formativos similares.

Otra reforma principal del sistema de las cualificaciones en Irlanda se está llevando a cabo desde 2001. Su elemento central es la elaboración de un Marco Nacional de Cualificaciones, una estructura en niveles que permite comparar fácilmente entre sí las diversas cualificaciones. Tras la adopción del Marco en octubre de 2003, su aplicación práctica ha tenido lugar rápidamente. Las nuevas cualificaciones del Marco se utilizan ya en los niveles educativos y formativos superiores desde el otoño de 2004, y a mediados del 2005 se espera la implantación de un nuevo sistema de titulaciones para la educación/formación postsecundaria (inclusive formación profesional).

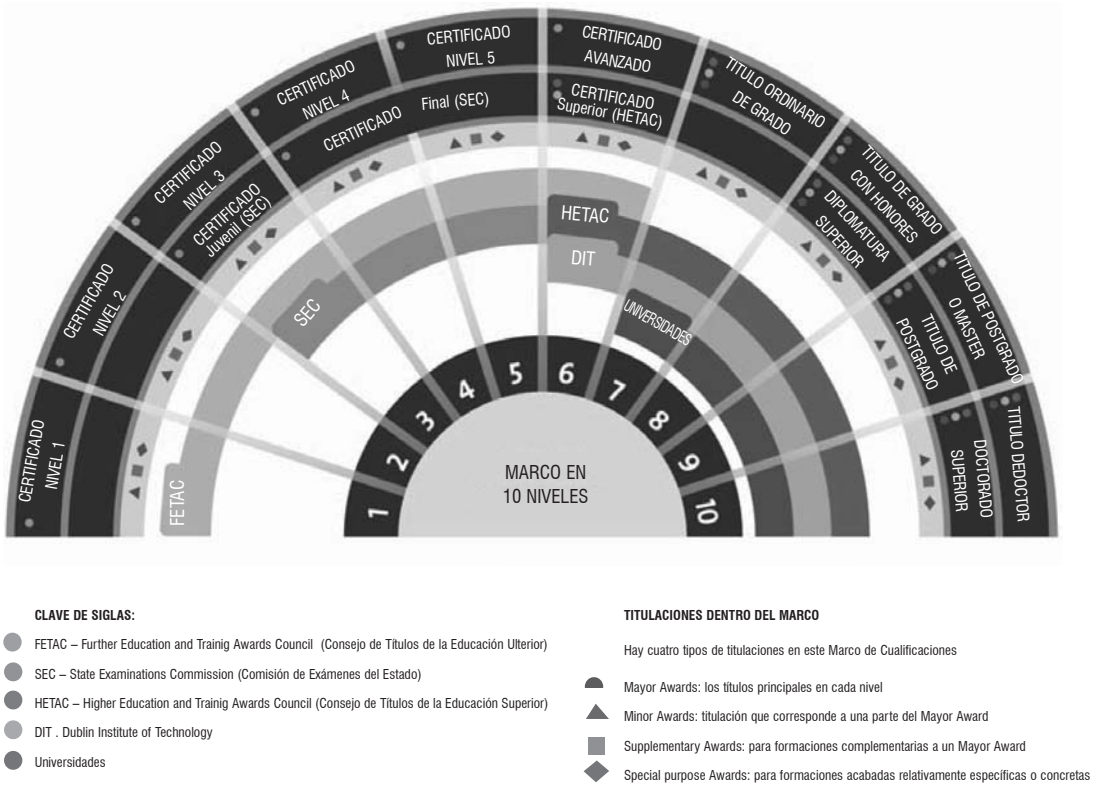
El Marco irlandés exhibe una estructura en diez niveles. Para cada nivel se establecen estándares de conocimientos, destrezas y competencias, y se definen los resultados que un sujeto que aprende debe conseguir para obtener un título. Ello confiere un nuevo significado al título, ya que reconoce más bien resultados de aprendizaje-lo que una persona titulada conoce, es capaz de hacer y comprende- en lugar del tiempo dedicado a un programa.

Estos diez niveles acogen todas las titulaciones concedidas por escuelas, empresas, municipalidades, centros formativos, institutos superiores y universidades, desde la formación más básica hasta la más avanzada. De esta manera, el Marco permite reconocer todo posible aprendizaje, incluyendo el adquirido por experiencia en un lugar de trabajo o en otros entornos de tipo no formal.

Una característica fundamental de la reforma irlandesa es que la responsabilidad de la concesión de cualificaciones recae ahora sobre un grupo reducido de organismos acreditadores. Una innovación particular consiste en que todas las cualificaciones de formación profesional en Irlanda se conceden ahora por una única entidad: el *Further Education and Training Awards Council* (Consejo de Títulos de Educación/Formación ulterior – FETAC en sus siglas inglesas).

El gráfico B.7 resume el Marco Irlandés de Cualificaciones

Gráfico B.7. **El Marco Irlandés de Cualificaciones**



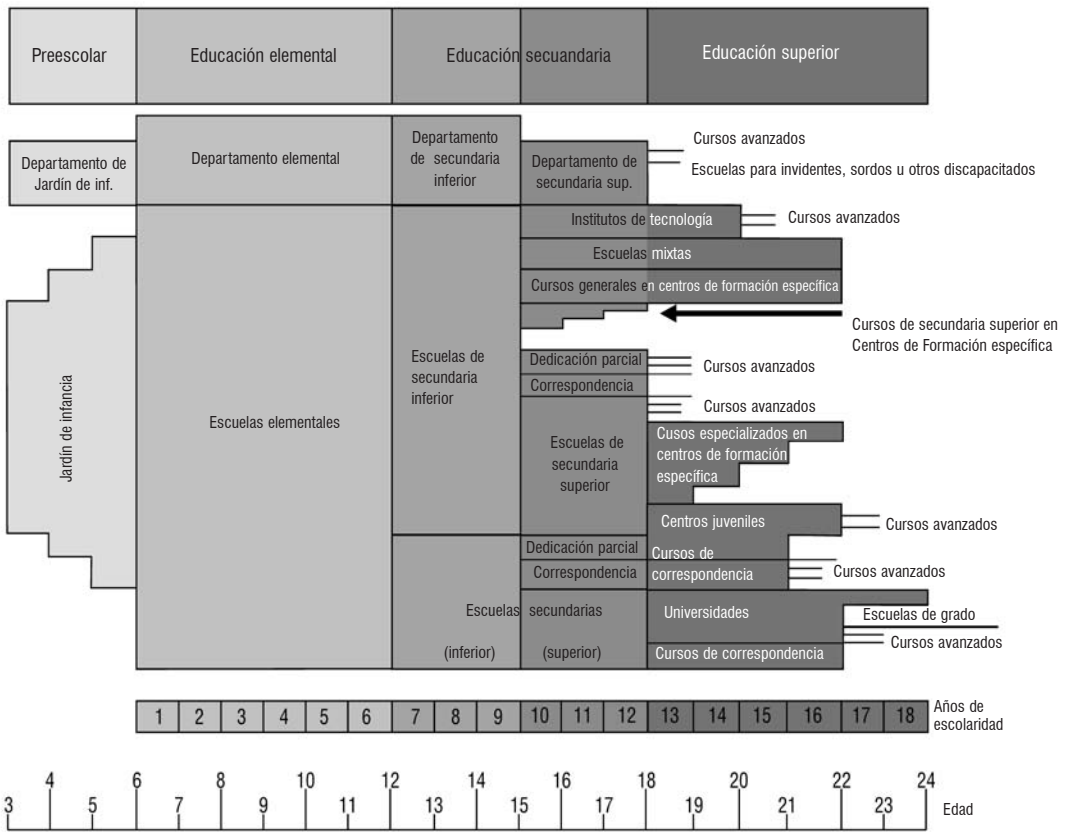
Fuente: National Qualifications Authority (Instituto Nacional de las Cualificaciones) de Irlanda

Japón

Las últimas reformas del sistema nacional de cualificaciones en Japón comportan la creación de un nuevo sistema de evaluación de la aptitud profesional mediante una combinación de entidades públicas y privadas. Las pruebas de destreza conducen, en caso de aprobado, al título de Trabajados Cualificado Certificado.

El gráfico B.8 desglosa el sistema de educación/formación en Japón.

Gráfico B.8. **El sistema de educación y formación en Japón**



Fuente: MEXT (Ministerio de Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología), Japón

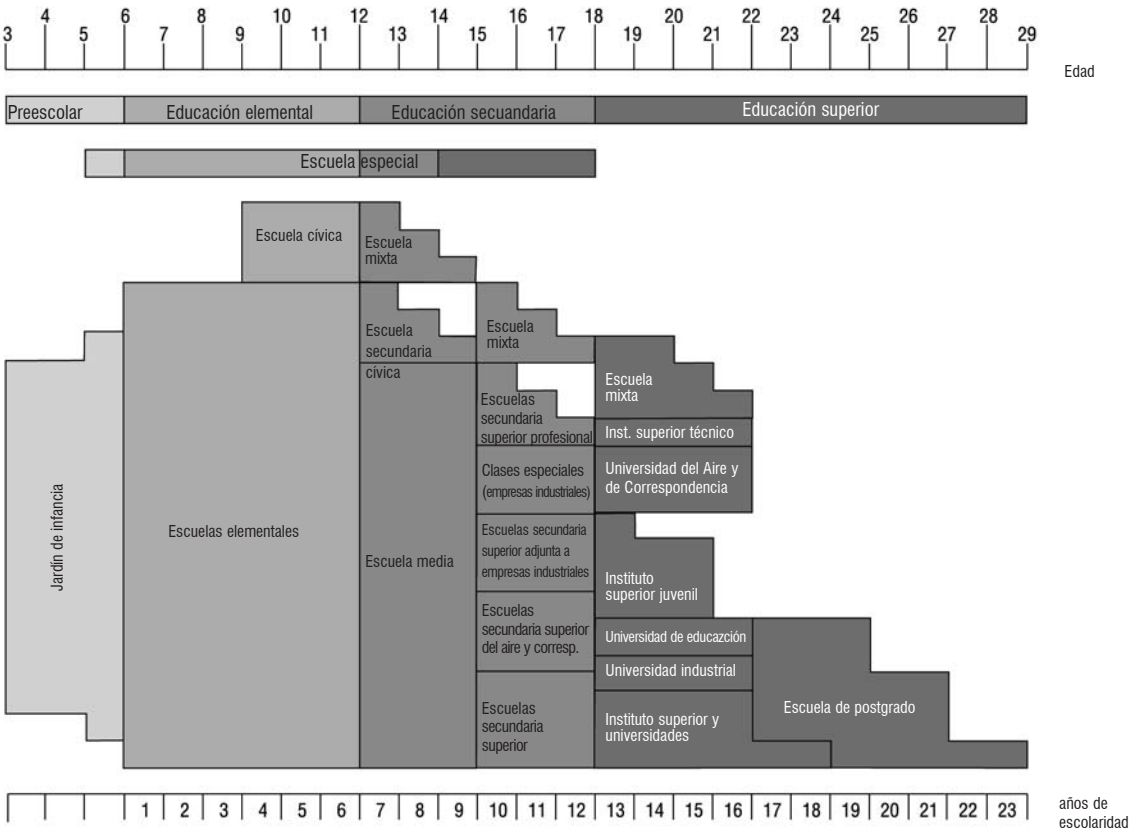
Corea del Sur

Las últimas reformas del sistema nacional de cualificaciones en Corea del Sur comprenden:

- Un programa basado en la Ley de la Promoción de la Formación Profesional de los Trabajadores: el objetivo de la Ley es estimular el desarrollo y perfeccionamiento de las capacidades profesionales del ciudadano durante toda su vida laboral, fomentar la participación del sector privado en el desarrollo de estas capacidades para la carrera profesional, y proporcionar una formación profesional de mejor calidad a escala pública o nacional;
- La Ley de la Educación y el Aprendizaje a lo largo de la vida, que intenta responder a la necesidad de igualdad de reconocimiento entre los logros individuales adquiridos por aprendizaje a lo largo de la vida y el obtenido por la educación regular, proporcionando créditos para la obtención de títulos o certificados;
- La Propuesta de Reforma Educativa de 1996 y las Propuestas de Reforma para la Regulación del Sistema de Cualificaciones de 1999 (dos cambios esenciales).

El gráfico B.9 muestra el sistemas de educación y formación en Corea del Sur.

Gráfico B.9. **El sistema de educación y formación en Corea del Sur**



Fuente: Ministerio de Educación y Desarrollo de Recursos Humanos, Corea del Sur

México: el Sistema Nacional de Educación – rutas y cualificaciones

El Sistema Nacional de Educación comprende tres rutas educativas diferenciadas: a) la académica; b) la profesional, y c) la ocupacional. En términos generales, las dos primeras operan dentro del contexto formal del sistema educativo mexicano, que abarca tres fases consecutivas de enseñanza académica: la educación básica (consistente en preescolar -dos años de duración-, primaria -seis años- y secundaria inferior -tres años-); la educación secundaria superior (escuela secundaria superior o técnico-profesional, generalmente tres años de duración); y la educación terciaria (títulos de *bachelor* -es decir, de grado o primer ciclo-, normalmente en cuatro o cinco años; y licenciaturas o posgrados, entre dos y cinco años adicionales). La formación profesional comienza ya dentro de la secundaria inferior o superior, y puede proseguir hasta el nivel de los estudios superiores. La ruta ocupacional es una formación para el empleo, tanto en entornos formales (centros formativos) como no formales o informales (lugares de trabajo). Las cualificaciones de la educación académica o profesional se basan en la acreditación de las materias correspondientes a cada curso o año de estudios. Las cualificaciones ocupacionales se centran en el reconocimiento de aprendizajes previos -ya se hayan obtenido por vía formal, no formal o informal- para personas mayores de 15 años, sobre la base de las denominadas Normas Técnicas de Competencia Laboral o NTCL, integradas en el Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación, o PMETyC.

Algunas de las principales reformas del sistema de cualificaciones

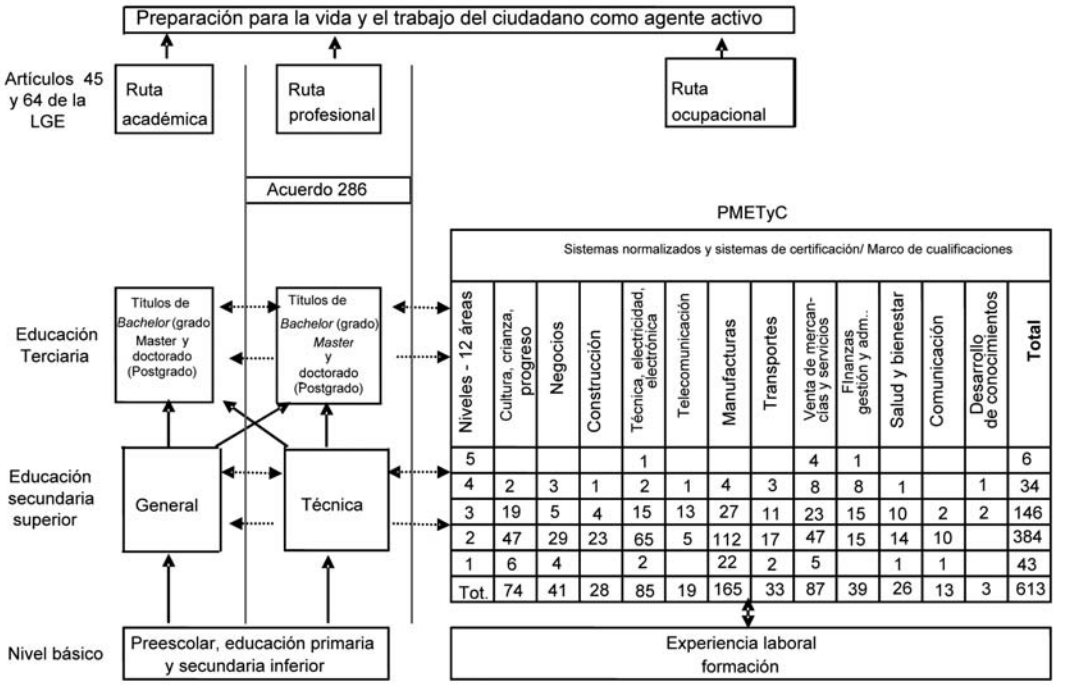
Como respuesta a los problemas y retos en el ámbito de la calidad educativa, el Programa Nacional de Educación (2001-2006) resalta la importancia de las destrezas y aptitudes requeridas para el empleo, particularmente en lo que respecta a la formación ocupacional de nivel secundario superior. También incide en los problemas derivados de la falta de vínculos entre el currículo escolar y las necesidades de los jóvenes. Dentro del empleo, pone de relieve la necesidad de fomentar la incorporación de estándares –especificaciones o normas de competencia laboral- a través de la reforma curricular. Estas directrices de política educativa han tenido efectos sobre la organización y operación del programa PMETyC y particularmente sobre los Sistemas Normalizado y de Certificación a los que se encuentra asociado. Estos últimos sistemas incorporan más de 600 Normas Técnicas de Competencia Laboral, con doce áreas principales de empleo y cinco niveles de complejidad, organizadas conforme a una matriz de cualificaciones.

Los artículos 45 y 64 de la Ley General de Educación (LGE) y el Acuerdo 286 del Ministerio de Educación Pública crean la base para el reconocimiento de aprendizajes previos, es decir, la acreditación de conocimientos/capacidades/destrezas que pueden adquirirse por diferentes rutas y modelos educativos, y permiten por tanto relacionar conocimientos obtenidos por experiencia laboral con los adquiridos a través del Sistema Nacional de Educación. Este marco proporciona los principios para la construcción e integración (vertical y horizontal) de un Sistema Nacional de Cualificaciones que pueda promover el aprendizaje a lo largo de la vida en la ciudadanía mexicana.

La idea de una educación basada en competencias ha sido ya adoptada por importantes organismos responsables de la enseñanza secundaria superior mexicana, por ejemplo la Dirección General del Bachillerato o DGB, Dirección General de Educación Tecnológica Industrial o DGETI, la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria o DGETA y la Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar o DGECyTM, integradas todas ellas en la Subsecretaría de Educación Media; y también por el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica o CONALEP. Así, son varias las entidades que promueven la aplicación de reformas importantes a sus correspondientes sistemas, con el fin de intensificar la flexibilidad, relevancia, igualdad y calidad de sus respectivos servicios.

El gráfico B.10 ilustra la estructura del sistema de educación y formación en México:

Gráfico B.10. **El sistema de educación y formación en México y doctorado**



Niveles - 12 áreas	Cultura, crianza, progreso	Negocios	Construcción	Técnica, electricidad, electrónica	Telecomunicación	Manufacturas	Transportes	Venta de mercancías y servicios	Finanzas gestión y adm.	Salud y bienestar	Comunicación	Desarrollo de conocimientos	Total
5				1				4	1				6
4	2	3	1	2	1	4	3	8	8	1		1	34
3	19	5	4	15	13	27	11	23	15	10	2	2	146
2	47	29	23	65	5	112	17	47	15	14	10		384
1	6	4		2		22	2	5		1	1		43
Tot.	74	41	28	85	19	165	33	87	39	26	13	3	613

Fuente: PMETyC (Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación), México

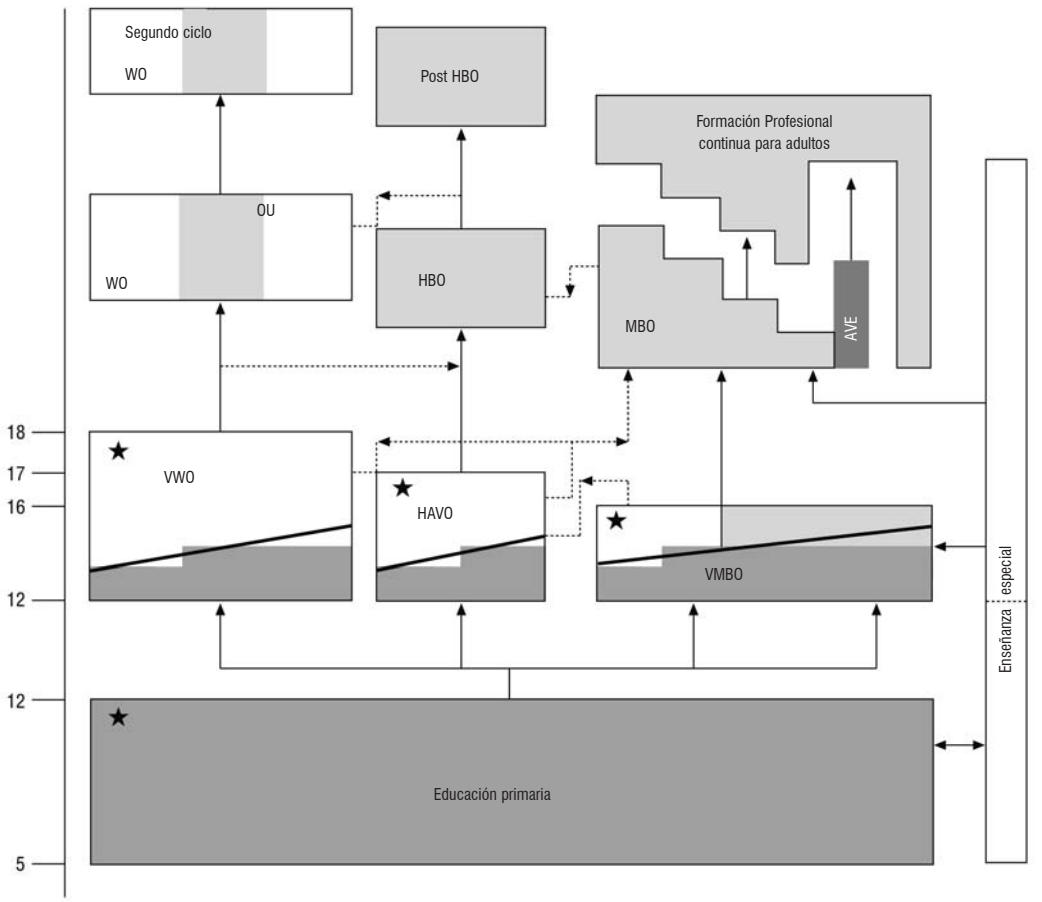
Países Bajos

Entre las recientes reformas del sistema nacional de cualificaciones en Países Bajos cabe mencionar:

- Un plan nacional de acción para el aprendizaje a lo largo de la vida, centrado tanto en promover la empleabilidad de ocupados, desempleados y profesores como en combatir el desfavorecimiento educativo y reorientar la educación y la formación hacia el aprendizaje a lo largo de la vida;
- Una agencia coordinadora para la regulación y el control de las cualificaciones;
- El desarrollo de cualificaciones amplias basadas en competencias, y entre ellas cualificaciones intersectoriales;
- Trayectorias duales flexibles que combinan la formación con el trabajo;
- La acreditación de aprendizajes previos.

El gráfico B.11 refleja la estructura del sistema de educación y formación en Países Bajos.

Gráfico B.11. **El sistema de educación y formación en los Países Bajos**



Programa uniforme de educación primaria y secundaria
Educación secundaria general
Educación ocupacional o profesional
AVE Educación general de adultos, varios niveles ( ) ★
Acceso directo
Acceso bajo determinadas condiciones

OU	Universidad abierta
VMBO	Educación profesional secundaria preparatoria superior
HAVO	Educación secundaria superior
VWO	Educación preuniversitaria
MBO	Educación profesional secundaria superior
HBO	Educación profesional superior
WO	Educación universitaria

Fuente: CINOP (Instituto Holandés para la Innovación Educativa/Formativa), 2004.

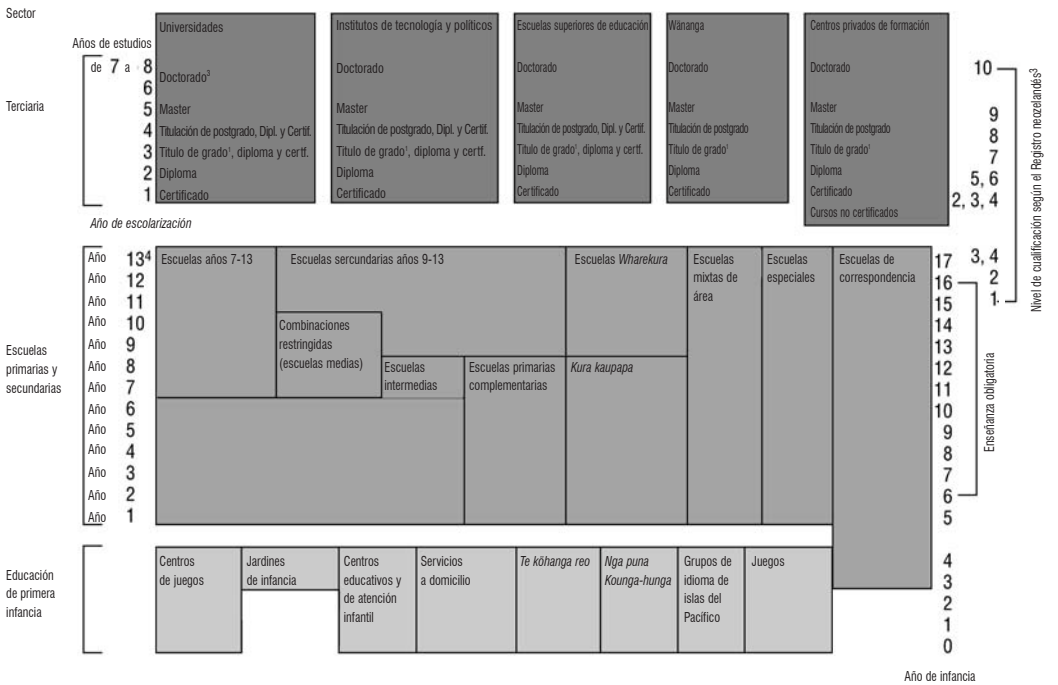
Nueva Zelanda

Las últimas reformas del sistema nacional de cualificaciones en Nueva Zelanda incluyen las siguientes:

- La creación del Marco Nacional de Cualificaciones;
- Desarrollo de unidades estándares;
- El desarrollo del Certificado Nacional de Logro Educativo (*National Certificate of Educational Achievement* - NCEA). Su primera fase se llevó a cabo en 2002, previéndose la aplicación del nivel 2 en 2003 y del nivel 3 en 2004. El Certificado Nacional de Logro Educativo se integrará plenamente dentro de Marco Nacional de Cualificaciones basado en estándares, utilizando los "estándares de logro" elaborados para el currículo escolar y las unidades estándares procedentes del Marco Nacional de Cualificaciones. Los estándares de logro difieren de las unidades estándares en que incluyen tres posibilidades distintas para un nivel obtenido (aprobado, aprobado con méritos y aprobado con excelencia), que en algunos casos se evalúan externamente;
- Uso de niveles de referencia internacionales y acuerdo sobre reconocimiento mutuo de cualificaciones;
- La estrategia de alfabetización de adultos, cuyo objetivo es crear oportunidades de alfabetización de adultos, desarrollar capacidades en el sector docente alfabetizador, y mejorar la calidad de los programas de alfabetización. Se ha creado también una estrategia para educación de adultos comunitaria (ACE);
- Diseño y fomento de una política de financiación y educación básica;
- Formaciones de aprendizajes, reconocimiento de créditos y acuerdos para la transferencia de créditos;
- Un sistema que detecta y define las competencias básicas críticas para la participación en la sociedad y en el mercado de trabajo, y reconoce el progreso del que aprende en estas áreas de competencias, a través del Marco Nacional de Cualificaciones. Se admite que el que aprende puede obtener competencias básicas sin que su formación esté reconocida por una cualificación. Se reforma la educación secundaria a fin de impulsar una actitud positiva hacia el aprendizaje a lo largo de la vida;
- Una moneda común de créditos, un sistema de niveles, resultados de aprendizaje y un sistema de clasificación de materias para todas las cualificaciones de calidad garantizada en Nueva Zelanda. Este registro proporciona una base para el reconocimiento y la transferencia de créditos.

El gráfico B.12 describe la estructura del sistema de educación y formación en Nueva Zelanda.

Gráfico B.12. **El sistema de educación y formación en Nueva Zelanda**



1 Algunos -pocos- títulos de grado requieren más de tres años de estudio.

2 Los certificados pueden registrarse para cualquier nivel, y los diplomas pueden registrarse para todo nivel situado entre 5 y 10.

3 Aparte de las universidades, en la actualidad tan sólo uno de los institutos de tecnología ofrece la posibilidad de un doctorado.

4 La mayoría de los estudiantes acaba su período escolar en Nueva Zelanda con 13 años de escolaridad, pero algunos pocos continúan estudiando dentro del sistema escolar durante un año o dos más.

5 Los centros privados de formación abarcan toda una serie de entidades de diversos tipos y tamaños, muchas de las cuales imparten cursos formativos breves, certificados o no certificados.

Fuente: Ministerio de Educación, Nueva Zelanda

Portugal

El sistema de educación y formación portugués se basa en una serie de principios tendentes a facilitar y garantizar el derecho a la educación y la formación, así como la igualdad de oportunidades para el acceso y éxito en el aprendizaje a lo largo de la vida, a través de una estrecha cooperación entre tres ministerios: Educación; Ciencia y Educación Superior; y Trabajo y Solidaridad Social.

1-Educación preescolar (opcional)

Para niños de 3 a 5 años de edad. El Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social colaboran en promover el desarrollo de la oferta de educación

preescolar. De ambos ministerios, el primero es responsable de la calidad pedagógica y el segundo de la ayuda a las familias.

2- Educación básica (escolaridad obligatoria)

Destinado a jóvenes entre 6 y 15 años de edad, incluye tres ciclos educativos en secuencia progresiva, organizados de la manera siguiente:

- 1er ciclo, cuatro años de duración, educación general, un profesor por clase.
- 2º ciclo, dos años de duración, organizado en áreas interdisciplinares.
- 3er ciclo, tres años de duración, organizado por materias y con plan curricular único.

Comprende:

- *Cursos de tipo general*, orientados básicamente a conducir al alumno a la formación ulterior;
- *Cursos de formación profesional inicial,* orientados a preparar a los jóvenes (de más de 15 años) para la vida activa:
  - ✤ Cursos de formación profesional;
  - ✤ Formación de aprendices (cursos alternos de formación profesional, destinados a jóvenes en busca de un primer empleo que abandonan la escuela sin terminar la educación básica).
- *Educación básica recurrente* (una segunda oportunidad para jóvenes de más de 15 años que abandonan la escuela prematuramente);

El aprobado en la educación básica concede el derecho a una titulación académica (educación secundaria inferior) o una titulación doble: la certificación académica y la cualificación profesional (niveles 1 o 2).

3- Educación secundaria

Destinada a los jóvenes de 15 a 18 años de edad que han aprobado la educación básica, y orientada a prepararles para la formación ulterior y/o cualificarles para la vida activa.

Comprende:

- *Cursos de tipo general*, básicamente orientados a conducir al alumno hacia la educación superior (universidad o politécnico);
- *Cursos de formación profesional inicial*, orientados a preparar a los jóvenes para la vida activa:
  - ✤ Cursos tecnológicos;
  - ✤ Cursos profesionales;
  - ✤ Cursos artísticos especializados;
  - ✤ Formación de aprendices (cursos alternos de formación profesional, para jóvenes en busca de su primer empleo, que abandonan la escuela sin terminar la educación secundaria superior);
  - ✤ Cursos de formación profesional.

- *Educación secundaria recurrente* (una segunda oportunidad para los jóvenes de más de 18 años que abandonan la escuela prematuramente). Los cursos de educación secundaria recurrente son flexibles y se encuentran organizados como sistemas de bloques capitalizables. Toman en cuenta las experiencias y destrezas previas del que aprende y diseñan planes personalizados de formación.

El aprobado en la educación secundaria da derecho a una titulación académica (educación secundaria superior), y confiere acceso a la educación superior o a una doble titulación: certificación académica y cualificación profesional (nivel 3), que califica para la vida activa y/o abre acceso a la educación superior.

4- *Educación postsecundaria – cursos de especialización tecnológica*

Destinados a quienes ya poseen la titulación de secundaria, una acreditación equivalente legalmente o una cualificación profesional de nivel 3. Estos cursos dan derecho a un título de especialización tecnológica (TET) y a un certificado de cualificación profesional (nivel 4), y también abren el acceso a la educación superior.

5- *Educación superior*

La educación superior en Portugal es de duración variable. Comprende la educación universitaria y la Enseñanza Superior Politécnica, y conduce a la obtención de un título de licenciatura universitaria (duración: de 4 a 6 años), un título de grado/*bachelor* (duración: de 3 a 4 años), o bien a las respectivas cualificaciones profesionales (niveles 4 y 5). En la actualidad, conforme a la Declaración de Bolonia, se están aplicando una serie de recomendaciones concretas, relativas en particular al Sistema Europeo de Transferencia de Créditos, con intención de hacer más comparables las titulaciones académicas, facilitar el reconocimiento mutuo y promover la libre circulación.

6- *Educación de adultos y formación*

Comprende:

- La *educación recurrente*: formación de segunda oportunidad para quienes abandonan prematuramente la escuela, destinada a aquellas personas que superan la edad de asistencia a la educación secundaria (mayor de 18 años). Debe ofrecerse una segunda oportunidad formativa en todos los niveles del sistema. La formación/educación de segunda oportunidad se organiza de conformidad con un plan de estudios adaptado al nivel del grupo de edades destinatario. Conduce a certificados o títulos equivalentes a los concedidos por la educación básica y secundaria regular: certificado de iniciación profesional (nivel 1), y certificados de cualificación profesional (niveles 2 y 3);
- Los *cursos de educación y formación de adultos* (EFA): destinados a adultos de más de 18 años que no poseen educación básica ni cualificación profesional. Estos cursos adoptan un modelo formativo organizado por unidades de competencias, que permite reconocer las competencias previas obtenidas formal o informalmente y que vinculan la educación académica básica a la formación cualificante. Producen una titulación integrada (académico-profesional) bajo forma de un certificado de educación/formación de adulto, equivalente en términos legales a uno de los tres niveles de educación básica y al nivel 1 o 2 de una cualificación profesional;

- El *Sistema Nacional de Reconocimiento, Validación y Certificación de Competencias* (Sistema RVCC): estructurado sobre la base de un Marco Nacional de Competencias Clave para la Educación y Formación de Adultos, conduce a la certificación de un nivel educativo. El proceso se lleva a cabo en la Red Nacional de Centros de Reconocimiento, Validación y Certificación de Competencias, y genera un certificado equivalente en términos legales a uno de los tres niveles de educación básica;
- La *formación profesional continua*: comprende una serie de actividades formativas de cualificación ocupacional y perfeccionamiento para la población activa no cualificada o semicualificada, y también para la especialización de la población activa ya cualificada. Promueve vías formativas orientadas a la actualización, la reconversión y el perfeccionamiento profesional.

Entre las reformas recientes del sistema nacional de cualificaciones en Portugal cabe mencionar:

El desarrollo de la formación profesional siguiendo un modelo de alternancia. Existen dos ámbitos principales de reforma:

- **La formación profesional inicial (reforma actualmente en vías de implantación).**

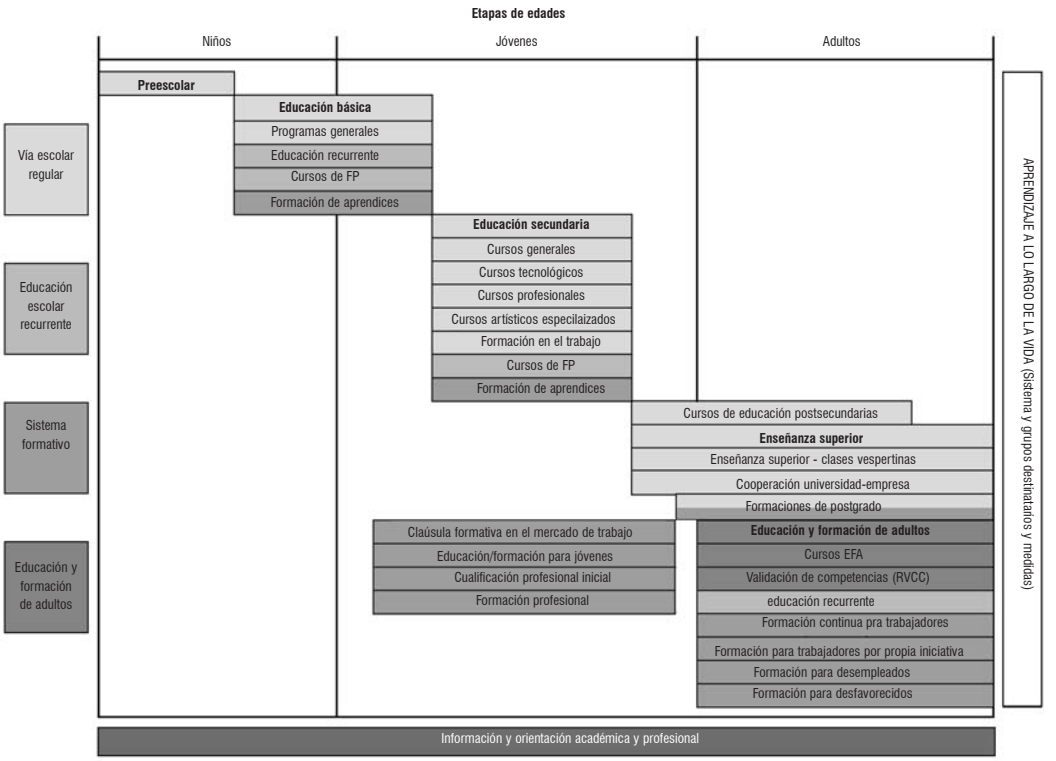
  Reordenamiento del marco legal del sistema de formación de aprendices:

  - ✤ Diseño y realización de cursos de formación profesional destinados a jóvenes de más de 15 años con riesgo de abandono, o a quienes ya han abandonado la escuela sin haber finalizado los doce años de escolaridad, y también para quienes tras terminar sus 12 años de escolaridad desean acceder al mercado de trabajo con un nivel de formación profesional formalmente reconocido. Estos cursos confieren una doble titulación: certificación escolar y de formación profesional (Niveles 1, 2 o 3);
  - ✤ Reforma de la formación profesional como alternativa a la educación general secundaria superior. Esta reforma adapta los perfiles profesionales actuales o emergentes y define una matriz modular de currículo que permite una transferibilidad entre diversas rutas formativas, e incrementa con ello las opciones dentro de los programas de secundaria superior. De hecho, la formación profesional inicial confiere una doble titulación: escolar y profesional de nivel 3. El objetivo para 2010 es duplicar la cifra de plazas en la educación profesional y tecnológica, lo que puede alcanzarse si se mantiene un índice anual de aumento del 10%;
  - ✤ Reforzar los vínculos entre los sistemas de educación/formación y el mercado de trabajo;
  - ✤ Promover una mayor participación de los agentes sociales en el proceso de la formación profesional;
  - ✤ Mejorar los servicios de orientación profesional, haciéndolos más accesibles. Difundir las oportunidades existentes para obtener cualificaciones puede impulsar la integración de jóvenes y adultos en el mercado de trabajo.
- **La oferta de educación/formación de adultos.**
  - ✤ Diseño y realización del Plan de Educación/Formación de Adultos desde 2000/01, destinado particularmente a adultos activos de baja cualificación, con empleo o sin él;

- Aplicación del Sistema Nacional para el Reconocimiento y Validación de Conocimientos, Destrezas y Competencias obtenidas por vías no formales e informales. El proceso de reconocimiento y validación de competencias se fundamenta en el denominado "Marco de Competencias Clave para la Educación/Formación de Adultos", una referencia para desarrollar titulaciones sobre la base de resultados de aprendizaje claramente especificados;
- Implantación de los Cursos de Educación y Formación de Adultos, supervisados conjuntamente por los Ministerios de Educación, de Trabajo y Solidaridad Social. Esta oferta formativa conduce a una doble cualificación: titulación escolar y certificado de formación profesional. Los cursos ofrecen vías modulares, flexibles y personalizadas, que vinculan la educación con la formación profesional a través de programas organizados. Parten de un proceso inicial de reconocimiento y validación de conocimientos, destrezas y competencias no formales o informales previas, conforme al "Marco de Competencias Clave para Educación y Formación de Adultos". El programa formativo se organiza en torno a las cuatro áreas de competencias clave propuestas por dicho Marco: Lengua y Comunicación; Matemáticas para la Vida Cotidiana; Tecnologías de la Información y la Comunicación; Ciudadanía y Empleabilidad;
- Instauración de una cifra mínima de horas anuales (20 horas de formación hasta 2006 y 35 horas de formación a continuación) para formaciones certificadas bajo responsabilidad del empleador, que pueden tener lugar en la empresa o en centros formativos externos;
- Con la regulación del Código de Trabajo, existen ya normas sobre la formación de menores que son admitidos al empleo sin haber terminado la educación obligatoria o sin cualificación profesional;
- Una reforma de la educación superior que reconoce la libre movilidad de los ciudadanos en Europa y la dimensión europea del mercado de trabajo, como elemento importante para reestructurar la enseñanza superior en el país;
- Creación de cursos de especialización tecnológica, para armonizar las ofertas de nuevos centros formativos en el nivel de la enseñanza superior.

El gráfico B.13 recoge la estructura del sistema de educación y formación en Portugal.

Gráfico B.13. **El sistema de educación y formación en Portugal**



Fuente: Ministerio de Trabajo, Departamento de Estudios, Perspectivas y Planificación, y Ministerio de Educación, Dirección General de Formación Profesional. Lisboa, 2004

Eslovenia

Las últimas reformas del sistema nacional de cualificaciones en Eslovenia incluyen las siguientes medidas:

- Más opciones de programas profesionales basados en estándares que abren los currículos y permiten así la diversificación local, "modularizan" programas e incorporan niveles superiores de conocimientos. La modularización de programas responde a la necesidad de incrementar el acceso de adultos a oportunidades educativas y mejorar ante todo su nivel formal de cualificación;
- Transición de la *Nomenklatura*, un documento que constituía la base legal para los programas de formación profesional hasta 2002, hacia estándares ocupacionales usados como base para los programas educativos o los módulos integrados en programas educativos y/o en el sistema de evaluación y acreditación de aprendizajes previos;
- La introducción del sistema de certificación;
- La evaluación y certificación de aprendizajes y experiencias no formales e informales, una medida para promover el aprendizaje a lo largo de la vida introducida a finales del decenio de 1990. La evaluación tiene lugar por comparación con estándares acordados a escala nacional sobre requisitos de conocimientos y destrezas para realizar determinados empleos en el mercado de trabajo;

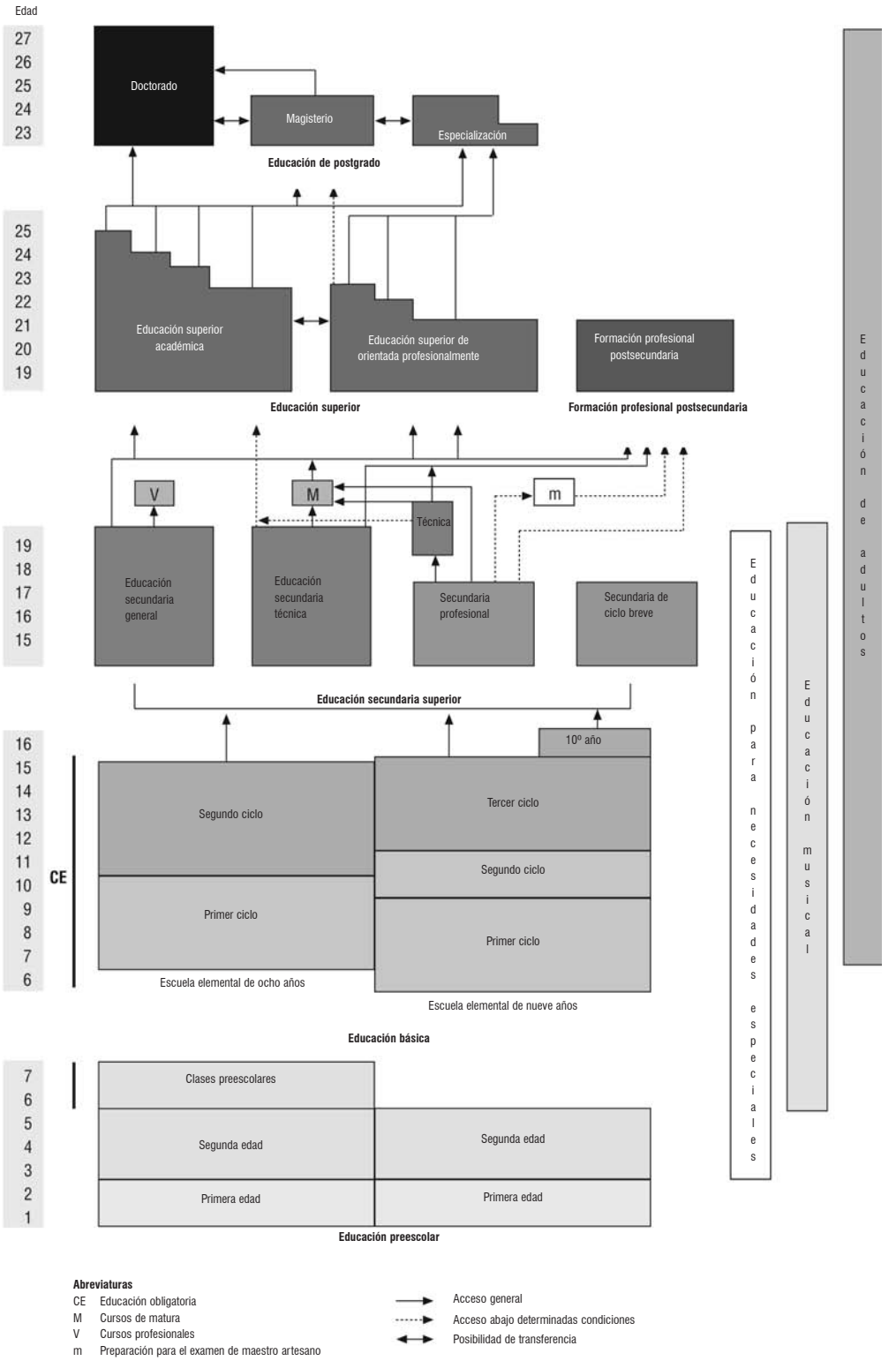
- La adopción de las leyes relativas al desarrollo del sistema nacional de las cualificaciones;
- La creación de nuevos rutas de educación/formación en las áreas secundarias superior y postsecundaria del sistema educativo, que posibilitan una transferencia más sencilla vertical u horizontal de un nivel educativo a otro;
- La reinstauración del sistema dual de formación en el sistema educativo;
- El fomento de la participación de los agentes sociales en el proceso de la formación profesional.

La Ley de Organización y Financiación Educativas (1996) regula los mecanismos de financiación, inclusive cualificaciones, salarios y carreras del personal docente y no docente. Esta Ley abarca toda la estructura vertical de la formación profesional eslovena. En su versión definitiva, regula actualmente en general los procedimientos, organismos y entidades responsables de aprobar los estándares de las cualificaciones elegidas como base para la evaluación y reconocimiento de aprendizajes previos no formales.

Recientemente se han producido iniciativas destinadas a convocar un grupo experto para la creación de un Marco Nacional de Cualificaciones.

El gráfico B.14 ilustra la estructura del sistema de educación y formación en Eslovenia.

Gráfico B.14. **El sistema de educación y formación en Eslovenia**



Fuente: Ministerio de Educación y Deportes, Eslovenia

España

La estructura básica del sistema español de educación general está configurada por la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) 1/1990 de 3 de octubre. Una nueva ley se encuentra en desarrollo en estos momentos; asimismo, se ha elaborado una publicación sometida a debate público ("*Una educación de calidad para todos y entre todos*" – *Ministerio de Educación y Ciencia*, 2004). La nueva ley que se propone ofrecerá respuesta a algunos de los problemas más acuciantes que afrontan los sectores de educación y formación, particularmente en las áreas de la educación obligatoria y postobligatoria. Las principales características del debate sobre la nueva ley incluyen, en primer lugar, una simplificación del actual marco legislativo en favor de un modelo más estructurado, lo que implica, *inter alia*, reformar la Ley Orgánica 1/1990 (LOGSE) y la Ley Orgánica de la Calidad en la Educación (LOCE), 10/2002. Una segunda característica es el intento de utilizar el aprendizaje a lo largo de la vida como plataforma sólida sobre la cual desarrollar políticas educativas y formativas. Tercero, la necesidad de flexibilidad hace surgir, por ejemplo, intentos de facilitar y promover la movilidad vertical u horizontal dentro de cada sector y entre los diversos sectores generales educativos y formativos. Algunas de los temas más importantes vinculados a la flexibilidad guardan relación con la educación obligatoria:

- Las necesidades individuales o específicas de grupo, considerando los retos de diversidad e interculturalidad que hoy por hoy afrontan los sistemas de educación y formación;
- La integración de la labor previa realizada en competencias idiomáticas (lenguas extranjeras) y en tecnologías de la educación y la comunicación;
- La creación de una nueva asignatura básica, "Educación para la ciudadanía";
- La sustitución de los actuales "Programas de Garantía Social" por los "Programas de Cualificación", más integrados con los sistemas de formación profesional y también con los programas de educación de adultos;
- La aplicación de una evaluación basada en competencias básicas al término del primer ciclo de la educación obligatoria.

En el área de la educación postobligatoria:

- La necesidad de opciones diversas para el alumnado;
- El impulso a la formación en métodos científicos, a través de un componente común de asignaturas en todos los tipos del Bachillerato;
- La reducción de las cuatro opciones de bachillerato a tres;
- Propuestas para mejorar los vínculos entre la educación general y los programas de formación profesional, entre los niveles medio y superior de formación profesional y entre los niveles superiores de formación profesional y la educación superior.

La adopción de la nueva ley y su entrada en vigor podrían producirse en 2006.

La nueva ley asume y refuerza las propuestas de la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, cuya finalidad ha sido la creación de un Sistema Nacional de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. Este sistema debe promover el aprendizaje a lo largo de la vida, pues integrará diferentes ofertas formativas y llevará a la práctica el reconocimiento y acreditación de cualificaciones profesionales a

escala nacional. Abarca los tres subsistemas españoles de formación profesional (formación profesional inicial, formación profesional ocupacional y formación continua), y asume como eje central institucional el Marco de Cualificaciones Profesionales, compuesto por el Catálogo Nacional de Cualificaciones y su Catálogo de Módulos asociado, actualmente en elaboración.

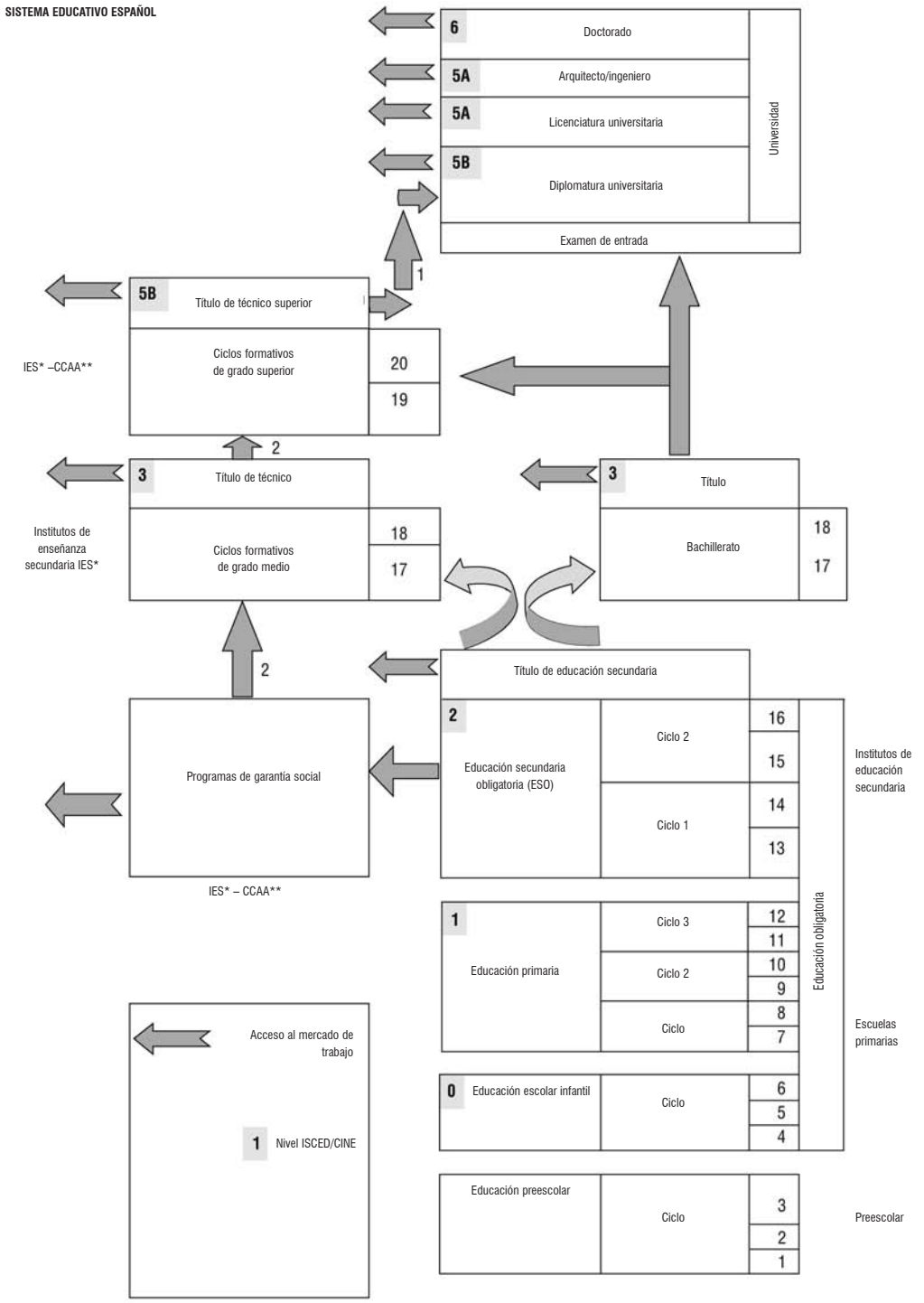
Otras características que merecen mención son:

- La elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el correspondiente Catálogo de Módulos, como referentes básicos para ofertas formativas públicas o privadas;
- El enfoque experimental de evaluación, acreditación y reconocimiento de competencias obtenidas por experiencia laboral o aprendizaje informal, y vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales;
- La creación de una nueva estructura a partir de la red ya existente de Centros Integrados de Formación Profesional, con una oferta formativa vinculada al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y abierta a jóvenes y a adultos.

Otro aspecto central español es el modelo de descentralización y cooperación regional entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, tanto en el ámbito de la educación general como en lo relativo a políticas de formación profesional, lo que incluye por ejemplo las vías de participación de los agentes sociales.

El gráfico B.15 visualiza la estructura del sistema de educación y formación en España.

Gráfico B.15. **Sistema de educación y formación en España**



1. Acceso directo a estudios universitarios relacionados con el programa de FP

2. Examen de entrada obligatorio

* IES: Instituto de Educación Secundaria

**CCAA: Comunidades Autónomas.

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia

Suiza

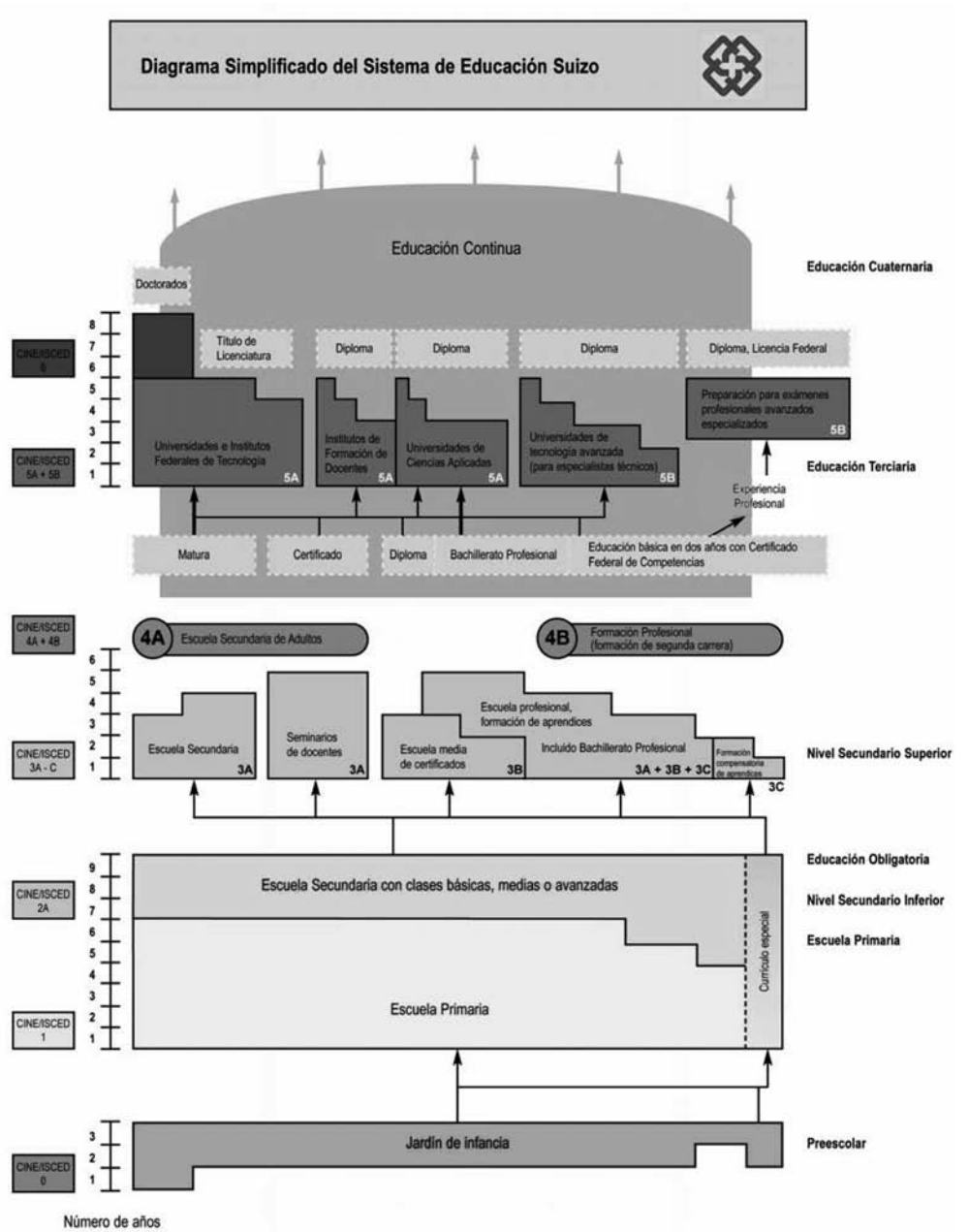
En la última década se han producido reformas fundamentales en el sistema suizo de la educación postobligatoria, y el próximo decenio instaurará otras actualmente en debate. En el orden institucional, las reformas hoy vigentes mejoran la permeabilidad "vertical":

- La instauración de la *maturité professionnelle* en 1993 (cualificación adicional a la concedida al finalizar la formación de aprendices), junto a la creación de universidades de ciencias aplicadas en 1996, asumían dos objetivos principales: aumentar el atractivo de la educación profesional ofreciendo transparencia vertical, y crear una nueva cualificación de tipo aplicado a nivel universitario;
- Dentro de la educación general, se adaptó el perfil de la *maturité* impartida en institutos superiores a las necesidades de 1995;
- A comienzos del decenio de 1990 se tomaron medidas especiales para multiplicar los programas de postgrado en universidades, universidades de ciencias aplicadas y en general en la educación profesional superior;
- En 2002 se modificó la denominada Ley de la Educación Profesional. Uno de los objetivos principales de esta reforma era desanclar las cualificaciones de programas formativos concretos, a fin de incrementar la flexibilidad de todo el sistema. La reforma se basa en una dilatada experiencia en el sector de la educación profesional superior ("exámenes profesionales" y "exámenes profesionales superiores"), y también en otros sectores (exámenes generales para la *maturité* general o la *maturité* profesional, cualificación extra a la formación de aprendiz). Este tipo de cualificación también comienza a considerarse una respuesta a la creciente necesidad de modularizar programas educativos;
- El sector universitario (universidades generales y universidades de ciencias aplicadas) está asumiendo los principios de la Declaración de Bolonia, con reestructuración de programas de estudio (modularización/SETC) y creación de nuevas titulaciones (*bachelor, master*) mediante la legislación correspondiente.

Los debates sobre permeabilidad "horizontal" del sistema (de la educación general a la profesional, y viceversa) también han producido resultados tangibles en Suiza.

El Gráfico B.16 explica la estructura del sistema de educación y formación en Suiza.

Gráfico B.16. **Sistema de educación y formación en Suiza**



Fuente: EDK (Conferencia del Ministerio Cantonal de Education Suizo).

Reino Unido

El sistema nacional de cualificaciones profesionales (*National Vocational Qualifications* – NVQ), creado a finales del decenio de 1980, incluía características de modularización, estándares basados en la práctica laboral, mecanismos de créditos nucleares u opcionales, y el reconocimiento de aprendizajes informales, todo ello junto con un marco de diseño centralizado. La matriculación alcanzó una cifra de 400.000 sujetos anuales a finales del

decenio de 1990, pero, con todo, estas cualificaciones profesionales nacionales -NVQ, siglas inglesas - no están sustituyendo a otros tipos de cualificación profesional tal y como se había previsto en un principio.

Las cualificaciones profesionales nacionales de tipo general (*General National Vocational Qualifications* - GNVQs), creadas a partir de 1992, fueron un intento de aplicar la normativa de las cualificaciones profesionales nacionales NVQ a la formación de dedicación completa para jóvenes de 16 a 19 años. Aunque similares a los títulos del BTEC ya existentes, las GNVQs comportaban un mayor grado de reconocimiento oficial y fueron utilizadas por las escuelas de modelo sexto (postsecundaria) que deseaban diversificarse del currículum académico. Se transformaron en cualificaciones de tipo *A level* en 2000 para fomentar la igualdad de consideración, y para permitir su combinación con cualificaciones académicas.

Los cursos "de acceso" evolucionan para ofrecer ingreso a la educación superior a los adultos que no disponen de la cualificación normal de entrada (el "*A level*"). Con frecuencia, incorporan principios de crédito, lo que genera una gran gama de opciones. Están reconocidos por universidades individuales y por grupos de universidades.

A partir de 1992, la financiación por el estado británico se restringió en su mayoría a los cursos generadores de cualificaciones. Ello dio lugar a un considerable aumento de los títulos de cualificación. Surgió la Red de Centros Abiertos (*Open College Network*) como principal suministrador de cualificaciones modulares, validadas por consenso y con un marco interno de créditos. La flexibilización parcial de las restricciones a la financiación en 2001 ha dado lugar, posteriormente, a nuevos cursos no cualificantes.

Las diversas administraciones académicas y de acreditación profesional se han ido uniendo, y simultáneamente se han desarrollado marcos de cualificaciones en todo el Reino Unido que permiten "encajar" una cualificación entre varias de una manera comprensible. Dentro de los marcos existe la tendencia a la racionalización de cualificaciones.

Se han incorporado competencias clave a cursos y cualificaciones, con intención de que constituyan una plataforma tanto para la empleabilidad como para la futura formación de una persona. La cualificación específica en competencias experimentó una acogida regular en centros dedicados al grupo de edad entre 16-19 años, aunque ha generado con todo 260.000 titulaciones en el curso 2002/3.

Para jóvenes que se forman en la escuela o el instituto superior (*College*), el gobierno británico ha revelado recientemente sus planes de implantar en Inglaterra un sistema racionalizado, con pocos títulos profesionales especializados de nivel preuniversitario que además guarden relación con el sistema de la formación de aprendices británica.

Desde 1994 la formación de aprendices atraviesa un resurgimiento gracias al apoyo estatal, centrada en cualificaciones profesionales nacionales, competencias clave y un certificado técnico por formación externa al trabajo. La formación de aprendiz se ofrece para los niveles 2 y 3; uno de cada cuatro jóvenes británicos participa en ella antes de cumplir los 22 años.

Los diagramas B.17, B.18 y B.19 ilustran la estructura de los sistemas de educación y formación en Inglaterra/Gales, Irlanda del Norte y Escocia.

Gráfico B.17. **El sistema de educación y formación en Inglaterra y Gales**

Fase educativa	Tipo de centro			Clave de año/curso	Edad típica
Educación superior y educación ulterior *(further education)*	Centros de educación ulterior *(further education)* (Como: institutos superiores de formación, institutos terciarios, institutos especializados, formación de adultos)	Centros de educación superior (Universidades y otros centros de educación superior)			18+
Educación secundaria superior	Los exámenes para el nivel GCE'A Level, el GCE'AS'Level y el Certificado de Educación Profesional Avanzada. (AVCEs) (posibles a la edad de 17/18 años) dan acceso a la enseñanza superior o avanzada, y también a la vida activa.				
	Centros de educación ulterior	Escuelas o institutos superiores de modelo sexto			17-18
					16-17
	Los Certificados Generales de Educación Secundaria (GCSEs), las Cualificaciones Nacionales Profesionales de tipo General (GNVQs) y las GCSEs de tipo profesional (GCSEs profesional) (normalmente posibles a los 16 años) dan acceso a estudios postobligatorios de tipo general o académico y a formaciones profesionales, así como a la vida activa.				
	Escuelas secundarias		Etapa básica 4	Y 11	**15-16**
				Y 10	**14-15**
Educación secundaria inferior			Etapa básica 3	Y 9	**13-14**
				Y 8	**12-13**[2]
				Y 7	**11-12**[2]
Educación primaria	Escuelas primarias[1]		Etapa básica 2	Y 6	**10-11**[2]
				Y 5	**9-10**[2]
				Y 4	**8-9**[2]
			Etapa básica 1	Y 3	**7-8**
				Y 2	**6-7**
				Y 1	**5-6**
		Clases de entrada (en la escuela primaria)	Etapa de fundamentos[3]	R	4-5
Educación preescolar y de primera infancia	Contextos preescolares que incluyen grupos preescolares grupos de juegos, guarderías diurnas, centros y escuelas de 1ª infancia				3-4
					0-3

En negrita = educación obligatoria

1 En algunas zonas del país existen escuelas separadas para la *etapa básica* 1 y la *etapa básica* 2, denominadas respectivamente "escuela infantil" y "escuela junior".

2 En algunas zonas de Inglaterra existen las llamadas escuelas medias que imparten normalmente un curso de cuatro años para niños entre 8 y 12 o entre 9 y 13 años de edad. En estos casos, coexisten sistemas de doble estructura - escuela primaria y secundaria- con sistemas de triple estructura -escuela inicial (de 5 a 8 o 9 años de edad), *escuela media* y escuela secundaria (de 12/13 a 16/17/18 años de edad)-.

3 Tras un proceso de consultas en 2003, la Asamblea Nacional de Gales (*National Assembly for Wales* - NAfW) ha previsto crear una "fase básica" educativa para niños de 3 a 7 años de edad. En septiembre de 2004 se inició un proyecto piloto para esta fase básica, que se implantará gradualmente por medio de un programa continuo en operación hasta 2008.

Fuente: NFER-Eurydice, abril 2005.

Gráfico B.18. **El sistema de educación y formación en Irlanda del Norte**

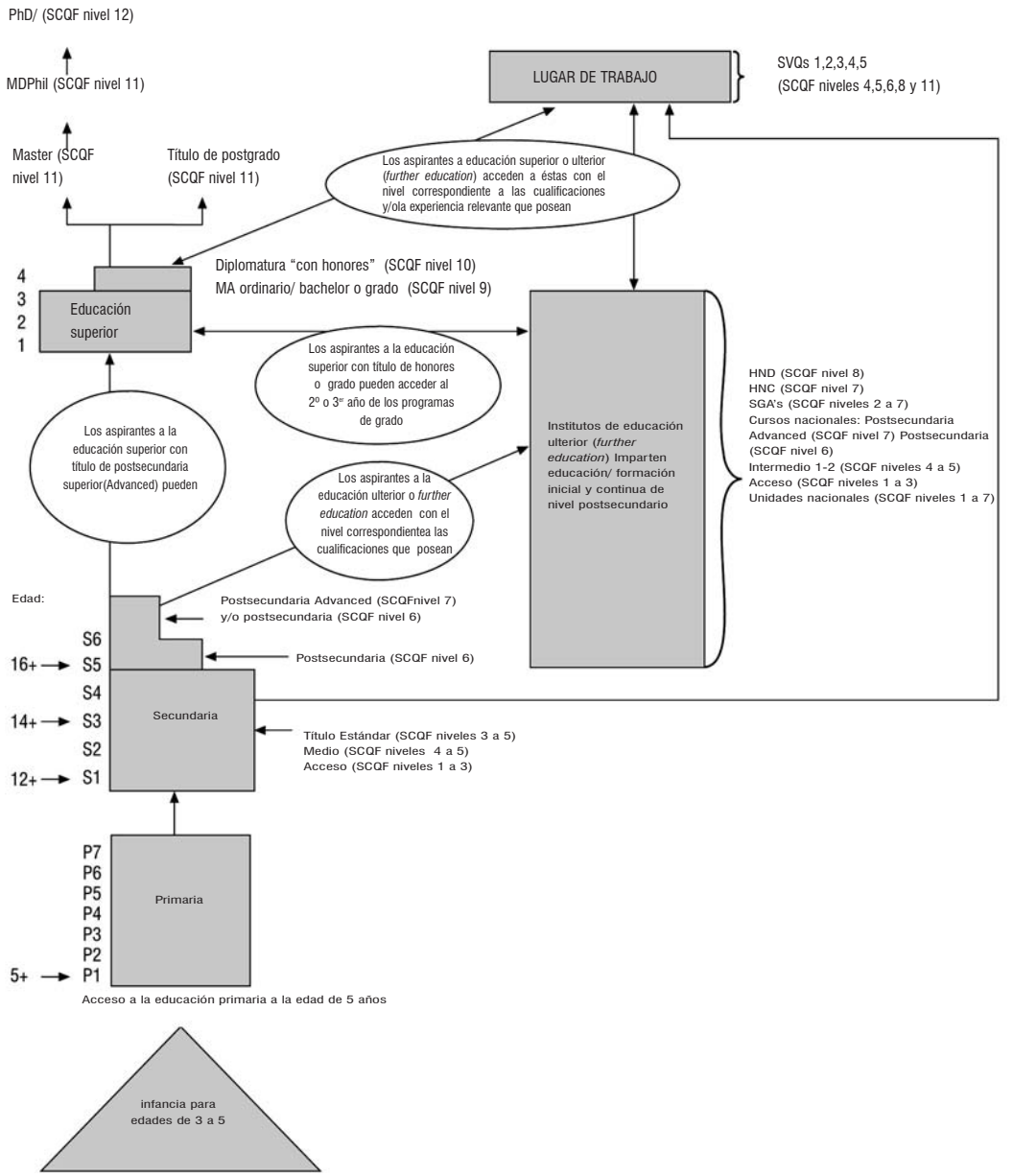
Fase educativa	Tipo de centro			Clave de año/curso	Edad típica
Educación superior y educación ulterior *(further education)*	Centros de educación ulterior *(further education)*	Centros de educación superior (Universidades y otros centros de educación superior)			18+
Educación secundaria superior	Los exámenes para el nivel GCE'A Level, el GCE'AS'Level y el Certificado de Educación Profesional Avanzada. (AVCEs) (posibles a la edad de 17/18 años) dan acceso a la enseñanza superior o avanzada, y también a la vida activa.				
	Centros de educación ulterior	Escuelas o institutos superiores de modelo sexto			17-18
					16-17
	Los Certificados Generales de Educación Secundaria (GCSEs), las Cualificaciones Nacionales Profesionales de tipo General (GNVQs) y las GCSEs de tipo profesional (GCSEs profesional) (normalmente posibles a los 16 años) dan acceso a estudios postobligatorios de tipo general o académico y a formaciones profesionales, así como a la vida activa.				
	Escuelas secundarias		Etapa básica 4	Y 12	**15-16**
				Y 11	**14-15**
Educación secundaria inferior			Etapa básica 3	Y 10	**13-14**
				Y 9	**12-13**
				Y 8	**11-12**
Educación primaria	Escuelas primarias		Etapa básica 2	Y 7	**10-11**
				Y 6	**9-10**
				Y 5	**8-9**
			Etapa básica 1	Y 4	**7-8**
				Y 3	**6-7**
				Y 2	**5-6**
				Y 1	**4-5**
Educación preescolar y de primera infancia	Contextos preescolares que incluyen grupos preescolares grupos de juegos, guarderías diurnas, centros y escuelas de 1ª infancia		Etapa de fundamentos[1]		3-4
					0-3

En negrita = escolaridad obligatoria

1 A resultas de una revisión intensa de los sistemas de currículos y evaluación, se ha propuesto introducir una etapa educativa básica que abarque el año de preescolar y los años 1 y 2 de la escuela primaria (alumnos de 3 a 6). La etapa 1 abarcaría entonces el tercer y cuarto año escolar, y la etapa 2, los años 4, 5 y 6. La promulgación de los correspondientes cambios normativos está prevista para septiembre de 2006.

Fuente: NFER-Eurydice, abril 2005.

Gráfico B.19. **El sistema de educación y formación en Escocia**



Notas

Este gráfico recoge las principales cualificaciones impartidas en las escuelas, institutos, universidades y lugares de trabajo de Escocia. En su mayoría, las cualificaciones escocesas no se encuentran vinculadas a ningún modelo didáctico, entorno formativo o período concreto de estudios.

Fuente: www.refernet.org.uk

ANEXO C

*Los Quince Países que Elaboraron un Informe de Base y sus Respectivos Coordinadores Nacionales**

Alemania:	Sres. Georg Hanf y Jochen Reuling
Australia:	Sr. Matthew James
Bélgica (de habla francesa):	Sr. Dominique Barthélémy (informe elaborado únicamente en francés)
Corea:	Sra. Dong-Im Lee
Dinamarca:	Sr. Jan Reitz Jörgensen
Eslovenia:	Sr. Miroljub Ignjatovic
Francia:	Sra. Nadine Prost (informe elaborado únicamente en francés)
Grecia:	Sra. Tina Simota
Irlanda:	Sra. Anna Murphy y Sr. Edwin Mernagh
Japón:	Sra. Keiko Fujimori
Nueva Zelanda:	Sra. Jo Doyle
Países Bajos:	Sr. Ben Hövels
Portugal:	Sra. Cândida Soares
Reino Unido:	Sr. Sandy Rodger
Suiza:	Sr. Andri Gieré (informe elaborado únicamente en francés)

* En la mayoría de los Informes Nacionales de Base se indican los autores.

ANEXO D

Países Participantes en los Grupos Temáticos y Coordinadores

Participantes en el Grupo Temático 1 (8 países)

Coordinación

Sra. Anna Murphy, Sra. Tina Simota y Sr. Edwin Mernagh

Delegados nacionales

Alemania:

Sr. Georg Hanf, BIBB

Australia:

Sra. Judy Forsyth, Consejo Consultivo del Marco de Cualificaciones Australiano ante el MCEETYA

España:

Sra. Francisca Mª Arbizu Echávarri, INCUAL (Instituto Nacional de las Cualificaciones)

Sr. José Luis García Molina, INCUAL (Instituto Nacional de las Cualificaciones)

Grecia:

Sra. Vasso Papadiamanti, EKEPIS (Centro Nacional de Acreditación)

Sra. Tina Simota, EKEPIS (Centro Nacional de Acreditación)

Irlanda:

Sra. Anna Murphy, Autoridad Nacional de Cualificaciones de Irlanda (National Qualifications Authority - NQA)

Sr. Edwin Mernagh, Autoridad Nacional de Cualificaciones de Irlanda (National Qualifications Authority - NQA)

Italia:

Sra. Gabriella Di Francesco, ISFOL

Reino Unido:

Sra. Mandy Hobart, Autoridad de las Cualificaciones y Currículos (Qualifications and Curriculum Authority – QCA)

República Checa:

Sr. Miroslav Kadlec, Instituto Nacional de Educación Técnica y Profesional

Organizaciones internacionales

CEDEFOP: Sr. Burkart Sellin

OIT: Sra. Akiko Sakamoto, Departamento de Desarrollo de Cualificaciones

OCDE:

Sr. Mike Coles, Autoridad de Cualificaciones y Currículos (Qualifications and Curriculum Authority) del Reino Unido), Consultor de investigaciones ante la OCDE.

Sr. Patrick Werquin, Director del Proyecto

Participantes en el Grupo Temático 2 (12 países)

Coordinación

Sra. Jo Doyle

Delegados nacionales

Bélgica (Flandes):

Sra. Patrice Schoeters, VIZO

Sra. Ria Van Herck, VIZO

Dinamarca:

Sra. Annelise Hauch, Ministerio de Educación

Sra. Vibe Aarkrog, Universidad Danesa de Educación

Sr. Steen Høyrup, Universidad Danesa de Educación

Eslovenia:

Sr. Miroljub Ignjatovic, Facultad de Ciencias Sociales, Liubiana

Finlandia:

Sr. Petri Haltia, Universidad de Turku, Departamento de Educación

Sr. Kari Nyyssola, Consejo Nacional de Educación

Francia:

Sr. Michel Aribaud, Ministerio de Educación

Irlanda:

Sra. Angela Lambkin, FETAC

México:

Sr. Miguel Ángel Tamayo Taype, Ministerio de Educación

Sra. Maria Luisa de Anda y Ramos, Ministerio de Educación

Nueva Zelanda:

Sra. Jo Doyle, Autoridad de las Cualificaciones de Nueva Zelanda

Países Bajos:

Sr. Rigo Van Raai, Centro de Autorización EVC

Sra. Betty Feenstra, Centro de Autorización EVC

Portugal:

Sra. Cândida Soares, Ministerio del Trabajo, Departamento de Estudios, Previsiones y Planificación

Reino Unido:

Sr. John Dick, SQA, Escocia

Sr. Sandy Rodger, Departamento de Educación y Destrezas

Suecia:

Sra. Carina Lindén, Ministerio de Educación y Ciencia

Organizaciones internacionales

OIT:

Sra. Akiko Sakamoto, Departamento de Desarrollo de Cualificaciones

COMISIÓN EUROPEA:

Sr. Jens Bjørnåvold

OCDE:

Sr. Mike Coles, Autoridad de Cualificaciones y Currículos (Qualifications and Curriculum Authority) del Reino Unido), Consultor de investigaciones ante la OCDE.

Sr. Patrick Werquin, Director del Proyecto

Participantes en el Grupo Temático 3 (6 países)

Coordinación

Sres. Georg Hanf y Jochen Reuling

Delegados nacionales

Alemania:

Sr. Georg Hanf, Instituto Federal de la Formación Profesional, BIBB

Sr. Jochen Reuling, Instituto Federal de la Formación Profesional, BIBB

Bélgica (Flandes):

Sra. Rita Cabus, Servicio de Desarrollos Educativos, Ministerio de Educación de la Comunidad Flamenca

Sra. Rita Dunon, Servicio de Desarrollos Educativos, Ministerio de Educación de la Comunidad Flamenca

Países Bajos:

Sr. Ben Hövels, Centro de Conocimiento sobre la Formación Profesional y el Trabajo (KBA)

Reino Unido:

Sr. Tim Oates, Autoridad de las Cualificaciones y Currículos (Qualifications and Curriculum Authority -QCA)

República Checa:

Sra. Miroslava Kopicova, Fondo Nacional de la Formación

Suiza:

Sr. Peter Gentinetta, Formation Musique Recherche Zulauf

Sra. Madeleine Zulauf, Formation Musique Recherche Zulauf

Organizaciones internacionales

FUNDACIÓN EUROPEA DE LA FORMACIÓN:

Sra. Evelyn Viertel

OCDE:

Sr. Patrick Werquin, Director del proyecto

Dos países enviaron exclusivamente observadores: Italia y Polonia.

ANEXO E

Siglas Empleadas en el Texto

ACCS *Accumulation of Credits and Certification of Subjects* (Acumulación de Créditos certificación de Materias, Irlanda)

ACE *Adult and Community Education* (Educación de Adultos y Comunitaria, Nueva Zelanda)

AFPA *Agence pour la formation professionnelle des adultes* (Asociación para la Formación Profesional de Adultos, Francia)

ALL *Adult Literacy and Life skills survey* (Encuesta de Alfabetización y Competencias para la Vida de Adultos)

ANPE *Agence nationale pour l'emploi* (Servicio Nacional de Empleo, Francia)

ANTA *Australian National Training Authority* (Autoridad Nacional Australiana de la Formación)

AQF *Australian Qualifications Framework* (Marco de Cualificaciones Australiano)

ANUIES Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (México)

BIBB *Bundesinstitut für Berufsbildung* (Instituto Federal de la Formación Profesional, Alemania)

BTS *Brevet de technicien supérieur* (Diploma de Técnico Superior, Francia)

CDIP *Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique* (Conferencia Suiza de los Directores de Educación de los Cantones)

CE Comisión Europea

CEDEFOP *Centre européen pour le développement de la formation professionnelle* (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional)

CFC *Certificat fédéral de capacité* (Certificado Federal de Capacidad, Suiza)

Céreq *Centre d'études et de recherche sur les qualifications* (Centro de Investigaciones sobre el Empleo y las Cualificaciones, Francia)

CESS *Certificat d'enseignement secondaire supérieur* (Certificado de Enseñanza Secundaria Superior, Bélgica)

CINOP *Centrum voor Innovatie van Opleidingen* (Centro para la Innovación en Educación, Holanda)

CNCP Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (España)

CQP *Certificat de qualification professionnelle* (Certificado de Cualificación Profesional, Francia)

CVT *Continuous Vocational Training* (Formación Profesional Continua)

CVTS *Continuous Vocational Training Survey* (Encuesta sobre la Formación Profesional Continua, Unión Europea)

DfES *Department for Employment and Skills* (Ministerio de Trabajo y Formación, Reino Unido)

DGEFP *Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle* (Dirección General del Empleo y de la Formación Profesional del Ministerio de Trabajo, Francia)

ECTS/SETC *European Credit Transfer System* (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos - Unión Europea)

ECVET/SECFP *European Credit Transfer in Vocational Education and Training* (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos de Formación Profesional)

EDUQUA *Éducation de qualité* (Sistema de Garantía de la Calidad en Formación de Adultos, Suiza)

EFA *Adult Education and Training Courses* (Cursos de Educación de Adultos, Portugal)

EKEPIS *Εθνικό Κεντρο Πιστοποιήσης* (Centro Nacional de Acreditación de la Formación Profesional Continua, Grecia)

EPA Encuesta de Población Activa

ETF/FEF *European Training Foundation* (Fundación Europea de la Formación)

EULFS/EPA *European Union Labour Force Survey* (Encuesta de Población Activa de la Unión Europea)

Eurydice Red europea de información sobre la educación (no es una sigla)

FD *Foundation Degrees* (Diplomaturas Básicas, Reino Unido)

FDA *Foundation Degrees for Arts* (Diplomaturas Básicas en Letras, Reino Unido)

FDS *Foundation Degrees for Science* (Diplomaturas Básicas en Ciencias, Reino Unido)

FETAC *Further Education and Training Award Council* (Consejo de Acreditación de la Educación y Formación Ulteriores, Irlanda)

FOREM *Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi* (Oficina Valona de la Formación Profesional y el Empleo, Bélgica)

FP Formación Profesional

GCE *General Certificate of Education* (Certificado General de Educación, Reino Unido)

GCSE *General Certificate of Secondary Education* (Certificado General de Educación Secundaria, Reino Unido)

GNVQ *General National Vocational Qualifications* (Cualificaciones Profesionales Generales Nacionales, Reino Unido)

GT Grupo Temático

HEFCE *Higher Education Funding Council for England* (Consejo de Financiación de la Educación Superior de Inglaterra)

HE *Higher Education* (Educación Superior)

HERO *Higher Education Research Opportunities* (Oportunidades de Educación Superior e Investigación en el Reino Unido)

HES *Hautes écoles spécialisées* (Escuelas Superiores Especializadas, Suiza)

IALS *International Adult Literacy Survey* (Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos)

IDBE	*Lifelong Learning Institutes* (Institutos para el Aprendizaje a lo largo de la vida, Grecia)
IKA	*Kompetenceafklaring* (Clarificación Individual de Competencias, Dinamarca)
INCUAL	Instituto Nacional de las Cualificaciones (España)
ISFOL	*Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori* (Instituto para el Desarrollo de la Formación Profesional de los Trabajadores, Italia)
ITO	*Industry Training Organisations* (Organizaciones para la formación en la industria, Nueva Zelanda)
LLL	*Lifelong Learning* (aprendizaje a lo largo de la vida)
LSC	*Learning and Skills Council* (Consejo de la Formación y las Destrezas, Reino Unido)
MCEETYA	*Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs* (Consejo Ministerial sobre Educación, Empleo y Jóvenes, Australia)
MT	Mercado de Trabajo
NAfW	*National Assembly for Wales* (Asamblea Nacional de Gales)
NCEA	*National Certificate of Educational Achievement* (Certificado Nacional de Logro Educativo, Nueva Zelanda)
NCVA	*National Council for Vocational Awards* (Consejo Nacional de Títulos Profesionales, Irlanda)
NCVER	*National Centre for Vocational Education Research* (Centro Nacional de Investigaciones sobre Educación Profesional, Australia)
NFER	*National Foundation for Educational Research* (Fundación Nacional de Investigaciones Educativas, Reino Unido)
NQAI	*National Qualification Authority Ireland* (Autoridad Nacional de las Cualificaciones de Irlanda)
NQF/MNE	*National Qualifications Framework(s)*/ Marco(s) Nacional(es) de Cualificaciones
NQS/SNC	*National Qualifications system(s)*/ Sistemas Nacionales de Cualificaciones
NUD-IST	*Numerical Unstructured Data – Indexing, Searching and Theorising* (Datos Numéricos no Estructurados – Indexación, Búsqueda y Teorización)
NVQ	*National Vocational Qualification* (Cualificación Profesional Nacional, Reino Unido)
NZQA	*New Zealand Qualifications Authority* (Autoridad de las Cualificaciones de Nueva Zelanda)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEVA	*Observatory of Entries into the Working Life* (Observatorio del Acceso a la Vida Activa, Portugal)
OFFT	*Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie* (Oficina Federal de la Formación Profesional y la Tecnología, Suiza)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PISA	*Programme for International Student Assessment* (Programa de Evaluación Internacional de Alumnos)
PLAR	*Prior Learning Assessment and Recognition* (Evaluación y Reconocimiento de Aprendizajes Previos)
PMETyC	Proyecto para la Modernización de la Educación y Formación Técnicas - México

PSE	*Open-choice studand programmes in higher education* (Programas de Estudios de Libre Opción en Educación Superior, Grecia)
PTE	*Private Training Organisations* (Organizaciones Privadas de Formación, Nueva Zelanda)
QA/GC	*Quality Assurance* (Garantía de la Calidad)
QCA	*Qualifications and Curriculum Authority* (Autoridad de Cualificaciones y Currículos, Reino Unido)
QF/MC	*Qualifications Framework* / Marco de Cualificaciones
RNCP	*Registre National des Certifications Professionnelles* (Registro Nacional de Certificaciones Profesionales, Francia)
ROME	*Répertoire opérationnel des métiers* (Registro Operativo de Profesiones, Bélgica y Francia)
RPL/RAP	*Recognition of Prior Learning/* Reconocimiento de Aprendizajes Previos
RTO	*Registered Training Organisations* (Organizaciones Formativas Registradas, Australia)
RVCC	*Recognition, Validation and Certification of Competences* (Reconocimiento, Validación y Certificación de Competencias, Portugal)
SCQF	*Scottish Qualifications Framework* (Marco de Cualificaciones de Escocia)
SQA	*Scottish Qualification Authority* (Autoridad de las Cualificaciones de Escocia)
SSC	*Sector Skills Council* (Consejo Sectorial de Cualificaciones, Reino Unido)
TAFE	*Technical and Further Education* (Educación Técnica Ulterior)
TEE	*Technical Vocational Schools* (Escuelas Técnicas Profesionales, Grecia)
TI	Tecnologías de la Información
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TIMSS	*Trends in International Mathematics and Science Study* (Tendencias en el Estudio Internacional en Matemáticas y Ciencias)
TSD	*Technological Specialisation Diploma* (Titulación de Especialización Tecnológica, Portugal)
UCAS	*Universities and Colleges Admissions Service* (Servicio de Admisión a Universidades e Institutos Superiores, Reino Unido)
VAE	*Validation des acquis de l'expérience* (Validación de Aprendizajes obtenidos por Experiencia, Francia)
VAP	*Validation des acquis professionnels* (Validación de Aprendizajes Profesionales, Francia)
VIZO	*Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen* (Instituto Flamenco de la Empresa Autónoma)

ANEXO F

Abreviaturas Nacionales en tres letras utilizadas en Cuadros y Gráficos

AUS Australia

BEL Bélgica

BFL Bélgica (Flandes)

BFR Bélgica (francófona)

CAN Canadá

CHE Suiza

CHI Chile

CZR República Checa

DEU Alemania

DNK Dinamarca

ESP España

FIN Finlandia

FRA Francia

GRE Grecia

HUN Hungría

IRL Irlanda

ITA Italia

JPN Japón

KOR Corea

MEX México

NLD Países Bajos

NOR	Noruega
NZL	Nueva Zelanda
POL	Polonia
PRT	Portugal
SLV	Eslovenia
SWE	Suecia
GBR – UK	Reino Unido
USA-EEUU	Estados Unidos de América

Políticas de Educación y Formación
Sistemas de Cualificaciones
PUENTES PARA EL APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA

Actualmente se está aceptando de forma cada vez más generalizada que los sistemas de cualificaciones deben ser una parte importante en la búsqueda de un mejor aprendizaje a lo largo de la vida. Algunos países han empezado a darse cuenta de que desarrollos aislados sobre criterios de las cualificaciones conducen a unos sistemas descoordinados y poco sistemáticos. Los países están ahora interesados en desarrollar enfoques amplios y sistemáticos sobre las cualificaciones. Estos enfoques nacionales y las consecuencias positivas que se derivan de ellos son examinados en este libro.

Después de revisar las políticas y prácticas emprendidas en quince países, los autores presentan nueve extensas políticas de respuesta a la agenda de aprendizaje a lo largo de la vida que los países han adoptado y que se relacionan directamente con sus sistemas nacionales de cualificaciones. Asimismo se identifican veinte mecanismos, o enlaces concretos, entre sistemas nacionales de cualificaciones y objetivos para el aprendizaje a lo largo de la vida. El objetivo global de este libro es exponer dichos mecanismos como herramienta que sirva a los gobiernos para revisar sus políticas sobre el aprendizaje a lo largo de la vida.

La evidencia sugiere que algunos mecanismos, como por ejemplo los relacionados con la transferencia de créditos, reconocimiento de aprendizajes previo, marcos de cualificaciones e implicación de las partes interesadas, son especialmente efectivos en la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida.

Este libro llevará al lector hacia un renovado entendimiento de la influencia de los sistemas de cualificaciones en el aprendizaje a lo largo de la vida.

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE

OCDE

9 789264 013674